

Ieva Deviatnikovaitė

ADMINISTRACINIO
TEISMO ISTORIJA
LIETUVOJE
1918–1940 m.

ADMINISTRACINIO TEISMO ISTORIJA LIETUVOJE
1918–1940 M.

Ieva Deviatnikovaitė

ADMINISTRACINIO TEISMO ISTORIJA LIETUVOJE 1918–1940 M.

Monografija



Kraków

Ieva Deviatnikovaitė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla,
Lietuva

✉ <https://orcid.org/0000-0002-0623-6757>

✉ ieva@mruni.eu

© Copyright by Ieva Deviatnikovaitė, 2021

Rekomendavo spausdinti:

Mykolo Romerio universiteto Mokslinių-mokomųjų leidinių aprobavimo leidybos komisija

2021 m. lapkričio 9 d. (posėdžio protokolas Nr. 10-392)

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos taryba

2021 m. spalio 27 d. (posėdžio protokolo Nr. 1.12 E-20401-27)

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas

2021 m. spalio 18 d. (posėdžio protokolo Nr. 10-368 / 2.25 E-403)

Recenzavo: dr. Irmantas Jarukaitis (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas), dr. Toma Birmontienė (Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos profesorė), dr. Rimantas Miknys (Lietuvos istorijos instituto vyresnysis mokslo darbuotojas, Vytauto Didžiojo universiteto Humanitarinių mokslų fakulteto profesorius), dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilniaus universiteto Teisės fakulteto profesorė), dr. Vaidotas Vaičaitis (Vilniaus universiteto Teisės fakulteto docentas), dr. Gintaras Šapoka (Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos docentas)

Leidinio bibliografinė informacija pateikiama Lietuvos nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos Nacionalinės bibliografijos duomenų banke (NBDB).

Redaktorė: dr. Ilona Čiužauskaitė

Viršelio dizainas: Paweł Sepielak

ISBN 978-83-8138-639-5 (spausdinimas)

ISBN 978-83-8138-640-1 (PDF)

<https://doi.org/10.12797/9788381386401>

Knygos leidybą finansavo

Lietuvos mokslo taryba pagal Valstybinę lituanistinių tyrimų ir sklaidos 2016–2024 metų programą (sutartis Nr. S-LIP-22-22)

Visos leidinio ir leidybos teisės saugomos. Šio leidinio arba kurios nors jo dalies negalima taisyti, dauginti ar kitaip platinti autoriui nesutikęs.

LEIDYKLA KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43

e-mail: publishing@akademicka.pl

Interneto knygyneas: <https://akademicka.com.pl>

*„Nepriklausomoje Lietuvoje administracinis teismas
turi savo istoriją.
Tatai skamba kaip paradoksas, nes nuolat girdime,
kad Lietuvos administracinio teismo nėra.
Ir kaip tik nurodoma, kad tatai sudarą skaudžiausią
mūsų teisinio tvarkymosi spragą.
Aš pats daug kartų tatai esu tvirtinęs <...>
Kuriuo gi būdu tai, ko nėra, gali turėti savo istoriją.“¹*

M. Römeris (1940)

¹ Römeris Mykolas, „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Židinys* 5/6 (1940): 561.

TURINYS

Monografijoje vartojamos santrumpos.....	11
Įžanga	13

I. Institucijos, prižiūrėjusios viešosios administracijos veiklos

teisėtumą	23
1. Seimo komisijos – administracinio teismo „paliatyvas“.....	24
1.1. Lietuvos Valstybės Tarybos Skundų ir Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos	24
1.2. Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisija	27
1.3. Seimo Skundų ir peticijų komisija	38
1.4. Seimo Peticijų komisija	42
2. Ministerijų juriskonsultų komisija – „rudimentinis administracinio teismo surogatas“.....	46
2.1. Ministerijų juriskonsultų komisijos statuso teisinis reglamentavimas.....	46
2.2. Ministerijų juriskonsultų komisijos sudėtis	51
2.3. Ministerijų juriskonsultų komisijos veikla	52
2.4. Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projektas.....	64
2.5. Ministerijų juriskonsultų komisijos likvidavimas	68
2.6. Teisingumo ministerijos administraciniai padaliniai	69
3. Valstybės Taryba – „administracinio teismo funkcijos užuomazga“	70
4. Bendrosios kompetencijos teismai ir administracinių aktų teisėtumo kontrolė	73
4.1. Vyriausiasis Tribunolas kaip administracinis teismas	74
4.2. Kitiems teismams priskirtos administracinio teismo funkcijos.....	81
4.3. Administracinis procesas.....	82
4.4. Viešosios atsakomybės ir tarnybinės bylos	87
4.5. Atsitiktinė valdininkų veiklos teisėtumo kontrolė	92

5. „Erzacadministraciniai“ teismai	93
6. Administracinis teismas ir Klaipėdos kraštas	106
6.1. Klaipėdos krašto administracinis teismas	107
6.2. Statutinis Teismas	114
6.3. Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyrius.	123

II. Administracinis teismas teisės aktuose ir projektuose 127

1. Administracinis teismas nuolatinėse konstitucijose ir jų projektuose	127
1.1. Administracinis teismas 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje: M. Römerio išaiškinimai	128
1.1.1. Konstitucijos projektai	128
1.1.2. Teisminė administracijos įsakymų teisėtumo kontrolė.	132
1.1.3. Administracinių garantijų panaikinimas	138
1.1.4. Peticijos teisė	142
1.1.5. Ginčai tarp Vyriausybės ir vietos savivaldybių	144
1.2. Administracinis teismas 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje.	146
1.2.1. Konstitucijos V skyrius: „poperversminė“ deklaracija.	147
1.2.2. Konstitucijos 54 straipsnis	151
1.2.3. Vyriausybės priežiūra vietos savivaldybių atžvilgiu	151
1.3. Administracinis teismas 1938 m. Lietuvos Konstitucijos projektuose.	152
2. Įstatymų, kuriuose numatyta reglamentuoti administracinių aktų teisėtumo kontrolę, projektai	157
2.1. Valstybės Tarybos statuto projektas ir jo rengimas	158
2.2. Valstybės Tarybos Teismų santvarkos įstatymo projektas.	168
2.3. Valstybės kontrolės organų nutarimams skūsti įstatymo projektas.	175
2.4. Teisės aktų projektų, susijusių su Statutinio Teismo steigimu, paketas.	179
2.5. Klaipėdos krašto administracijos teismo sprendimams skūsti įstatymo projektas	183
3. Administracinio teismo įstatymo projektai ir jų rengimas.	184
3.1. 1932 m. Valstybės Tarybos Administracinio teismo įstatymo projektas.	184

3.2. 1937 m. Seimo komisijos Administracinio teismo įstatymo projektas	200
3.3. Vėliausi Seimo komisijos Administracinio teismo įstatymo projektai	214
3.3.1. 1938 m. Administracinio teismo įstatymo projektas . . .	215
3.3.2. 1940 m. Administracinio teismo įstatymo projektas . . .	222
3.3.3. M. Römeris apie Administracinio teismo įstatymo projektus	232
3.3.4. Administracinio teismo įstatymo projektų likimas . . .	237
4. Administracinio teismo pradai savivaldybių veiklos kontrolėje	237
4.1. 1919 m. Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą	238
4.2. 1919 m. Savivaldybių įstatymo III skyriaus nuostatos	243
4.3. 1926–1929 m. Savivaldybių įstatymo projektai	250
4.4. 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymo projektai ir įstatymo VIII skyrius	256
4.5. 1934 m. Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas	264

III. Mokslas apie administracinį teismą tarpukario Lietuvoje 267

1. M. Römerio indėlis, kuriant administracinio teismo koncepciją	267
1.1. Monografija „Administracinis teismas“	268
1.1.1. Monografijos rašymas	268
1.1.2. Administracinės justicijos raida pasaulyje	274
1.1.3. Tezės <i>de lege ferenda</i> Lietuvoje	286
1.2. Administracinis teismas kituose M. Römerio veikaluose . . .	289
1.3. Administracinis teismas M. Römerio dienoraščiuose	295
2. Mokslininkai, praktikai ir studentai apie administracinį teismą	300
2.1. M. Finkelšteinas: M. Römerio „Administracinis teismas“	302
2.2. V. Fridšteinas: administracijos aktų kontrolė Lietuvos teritorijoje iki 1918 m.	302
2.3. K. Račkauskas: vykdomosios administracijos režimas	305
2.4. Lietuvos teisininkai apie užsienio šalių administracinius teismus	307
2.5. Užsienio teisininkai apie administracinius teismus	309

2.6. Administracinis teismas spaudoje	310
2.7. Studentai apie administracinį teismą	317
Išvados	321
Šaltiniai ir literatūra	329
Dokumentai	347
Konstitucijų straipsniai, susiję su administracijos kontrole	349
Ištrauka iš protokolo dėl Lietuvos Valstybės Tarybos komisijų sudarymo	351
Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą	352
Nr. 290 Ministerijų Juriskonsultų Komisija	354
Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutas	356
1929 m. gegužės 15 d. Valstybės Tarybos statuto fragmentas	357
Klaipėdos krašto administracijos teismo sprendimams skūsti įstatymo projektas	359
1938 m. Lietuvos Konstitucijos projektų fragmentai	361
Administracinio teismo įstatymo projektai 1932–1940	365
Administracinio teismo įstatymas	367
Administracinio teismo įstatymo projekto fragmentas, rastas 1936–1937 m. byloje	382
Administracinio teismo įstatymas	384
Kiti priedai	399
M. Römerio pasisakymai apie teismus, administracinį teismą ir teisėjus (nepanaudoti tekste)	401
1 Lentelė „Kvaziadministracinės justicijos institucijos Lietuvoje 1917–1940“	403
2 Lentelė „Administracinio teismo istorija dokumentuose“	404
3 Lentelė „Administracinis teismas tarpukario teisės moksle“ ...	406
Monografijoje naudojamų nuotraukų sąrašas	408
Summary	409
Asmenvardžių rodyklė	415

MONOGRAFIJOJE VARTOJAMOS SANTRUMPOS

- LCVA – Lietuvos centrinis valstybės archyvas
- LMAVB RS – Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius
- MJK – Ministerijų juriskonsultų komisija (tik išnašose vartojama santrumpa)
- NMB RS – Nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos Retų knygų ir rankraščių skyrius
- VUB RS – Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyrius

ĮŽANGA

*„<...> toji pažeminta teismo funkcijos padėtis, kuriai tradiciją
nustatė 1919 m. laikinasis teismo santvarkos įstatymas
ir laikinoji konstitucija, <...> paveikė ir tai, kad mes net
ir iki šiol nesulaukėme Lietuvoje administracinio teismo
ir šiuo atžvilgiu esame nuo kitų Valstybių
Europoje teisiškai ryškiai atsilikę.“²*

(M. Römeris, 1937)

Administracinių aktų teisėtumo teisminė kontrolė – vienas iš esminių teisinės valstybės komponentų. Antai ir M. Römeris akcentavo, kad teisinė valstybė, neturinti administracinio teismo, negali būti organizuota.³ Modernus supratimas apie administracinę justiciją pradėjo formotis XIX amžiaus antroje pusėje. Prancūzijoje administracinės justicijos pradžia sietina su 1872 m. priimtu įstatymu, kai Prancūzijos Valstybės tarybai buvo suteikta teisminė kompetencija. Tada pradėta formuoti turtinga šios institucijos jurisprudencija, aiškinanti viešosios teisės normomis reguliuojamų santykių ypatumus bei kurianti administracinės teisės ir proceso principų pagrindus. Austrijoje-Vengrijoje administracinės justicijos pradžia sietina su Administracinio teismo Vienoje įsteigimu 1876 m., Vokietijoje – su Administracinio teismo įsteigimu 1863 m. Badene.⁴ Kitose valstybėse pradėtos formuoti administracinės procedūros doktrinos, susijusios su administracinių aktų priėmimo taisyklėmis. Ispanijoje 1889 m. priimtas Administracinių procedūrų kodeksas.⁵

² Römeris Mykolas, *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. I tomas (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisų fakulteto leidinys, 1937), 68.

³ Römer Michal, *Dziennik 1926–1928* (1927 m. rugsėjo 20 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 260.

⁴ Sládeček Vladimír, Tomoszková Veronika ir kt., *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy* (Praha: Wolters Kluwer, 2010), 141, 182.

⁵ Ceccarini Cristina, „El órgano instructor del procedimiento administrativo en España y el responsable del procedimiento administrativo en Italia: un estudio com-

XX a. pradžioje vienoje po kitos Europos valstybėse steigiami administraciniai teismai, priimami administracinio teismo proceso kodeksai. Antai Čekoslovakijoje įstatymas dėl Aukščiausiojo administracinio teismo ir jo kompetencijos priimtas 1918 m.,⁶ Lenkijoje – 1922 m.⁷ Administraciniai teismai veikė ir kaimyninėse valstybėse. Latvijoje administracinis teismas (nors ir sulaukė daug teisininkų kritikos⁸) numatytas 1918 m. gruodį priimtame įstatyme, o administracinį teisminį procesą reglamentuojantis Administracinių teismų įstatymas priimtas 1924 m.⁹ Administracinis teismas veikė ir Estijoje, šioje šalyje Administracinio teismo įstatymas priimtas 1919 m. vasarį.^{10,11} M. Römeris ne kartą tvirtino, kad Europos valstybėse veikė administraciniai teismai, išskyrus kelias išimtis – Lietuvą ir Sovietų Sąjungą.¹²

1918 m. vasario 16 d. Lietuvos Taryba paskelbė Lietuvos nepriklausomybės aktą. Pradėjo formuotis instituciniai ir teisiniai jaunos valstybės pagrindai. Visai netrukus pasigirdo ir diskusijų apie „valdininkų“ teismą. Dar daugiau, Seime veikiančios skundų komisijos ėmė viešinti faktus apie valdininkų piktnaudžiavimą asmenų atžvilgiu, o M. Römeris, išeidamas iš Vyriausiojo Tribunolo į Valstybės Tarybą, savo atsisveikinimo kalboje iliustratyviai papasakojo apie problemas Lietuvos teisminėje sistemoje ir pabrėžė:

„Konstitucinėje ir teisinėje valstybėje administracijos darbų teisėtumas turi nemažesnės svarbos. Iki šiol pas mus Lietuvoje šiuo atžvilgiu buvo

parado“ (Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2017), <https://eprints.ucm.es/id/eprint/43054/1/T38864.pdf>.

⁶ „Zákon č. 3 ze dne 2. listopadu 1918 o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů“, http://www.nssoud.cz/historie/3_1918.pdf – 27 XII 2021.

⁷ „Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym“, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19220670600> – 27 XII 2021.

⁸ Bukovskis Vladimirs, „Administratīvās tiesas reforma“, *Tieslietu Ministerijas Vēstnesis* 7/9 (1925): 817–841.

⁹ Dišlers Kārlis, „Latvijas administratīvā procesa ievadjautājumi“, *Tieslietu Ministerijas Vēstnesis* 1 (1936): 1.

¹⁰ Kalacs Jānis, „Paralēles starp Igaunijas un Latvijas likumiem par administratīvām tiesām“, *Tieslietu Ministerijas Vēstnesis* 4 (1936): 870.

¹¹ Latvijos ir Estijos teismų steigimas buvo grindžiamas 1917 m. gegužės 30 d. priimtais Rusijos laikinosios vyriausybės nuostatais dėl administracinių teismų. Žr.: *ibid.*

¹² Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1930 m. spalio 21 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 34; „Mūsų bendradarbio interviu su prof. M. Römeriu Kredito Įstaigų ir Kooperatyvų Inspekcijos“, *Talka* 7-8/285 (1930): 13–14; Römeris Mykolas, „Valstybės Taryba“, *Teisė* 16 (1929): 35.

skaudi spraga. Pas mus buvo šitaip: dviejų moterų ginčas dėl vištos pavogimo gali eiti per tris teismo instancijas, civilinis ginčas dėl buto tęsiasi kartais dviem stadijomis per šešias teismo instancijas, šią vasarą Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos skyriaus posėdyje man teko dalyvauti kasaciniame bylos sprendime, kurios turinys buvo šitoksai: viena moteris sugavo savo darže kitos moters kelias antis – ji jas uždarė ir kitą dieną grąžino savininkei tų ančių sudėtus per naktį kiaušinius, tačiau anoji, savininke, tvirtino, kad ji jai grąžinusi dviem kiaušiniais mažiau, vadinasi – kad ji tuos du kiaušinius suvalgiusi ir tuo pačiu pasisavinusi; ginčas dėl dviejų kiaušinių perėjo per visą teismų instancijų sistemą iki Vyriausiojo Tribunolo. Rodos, teisėtumo apsauga puikiai sutvarkyta, ką gi jai galima prikišti, ko daugiau reikalauti? Tuo tarpu – kai Žemės reformos valdyba kartais nutaria visą turtą arba žymią jo dalį iš piliečio atimti, kai Vidaus reikalų ministerija sprendžia žmogaus pilietybės klausimą, kai Švietimo ministras įsako Lietuvos universiteto rektoriui vykdyti Ministrų kabineto įstatymų iniciatyvos sumanymą, griežtai priešingą aiškiai veikiančiam įstatymui, pavyzdžiui mokėti profesoriams už paskaitų valandas po 60 litų už valandą, nors įstatymas nustato atlyginimą už valandą po 80 litų ir nors šita pozicija – 80 litų – yra biudžeto priimta, tai tokių administracijos aktų teisėtumui patikrinti mes jokios teisinės tvarkos, jokios organizuotos teisėtumo apsaugos neturėjome. Nors tie aktai liečia svarbesnius reikalus negu ginčas dėl vištos ar dviejų kiaušinių <...>.”¹³

Atrodo, beveik visi suprato administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės būtinybę, administracinio teismo steigimo poreikį, aktyviai domėjosi administracinio teismo klausimu. Antai M. Römeris 1928 m. publikavo kapitalinę monografiją „Administracinis teismas“,¹⁴ rengė ir bendradarbiavo rengiant ne vieną Administracinio teismo įstatymo projektą, išugdė puikų administracinės teisės specialistą K. Narkevičių, atlikusį vieną išsamiausių tarpukario Lietuvos administracinės justicijos tyrimų.¹⁵ 1937 m. Seimo sudaryta komisija, kuriai vadovavo A. Merkys, parengė per dešimt Administracinio teismo įstatymo projektų. Kiti tarpukario teisės mokslininkai taip pat rašė administracinio teismo klausimu.¹⁶

¹³ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 26 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 461.

¹⁴ Römeris Mykolas, *Administracinis teismas* (Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928).

¹⁵ Narkevičius Konradas, „Administracinis teismas ir jo pradai mūsų įstatymuose“ (diplominis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 1938), VUB RS, f. 85-VDU614.

¹⁶ Finkelšteinas Mauša?, „Administracinis teismas“, *Kultūra* 4 (1928): 161; Fridšteinas Viktoras, „Dėl administracinio teismo Lietuvoje“, *Teisė* 38 (1937): 187–205; Rač-

Tačiau administracinis teismas taip ir nebuvo įsteigtas. Siekta jį pakeisti kitomis institucijomis – Seimo Skundų komisijomis, Ministerijų juriskonsultų komisija, Valstybės Taryba. Bet visos šios institucijos negalėjo prilygti administraciniam teismui. Jos neturėjo pakankamai teisinių instrumentų administracinių aktų teisėtumui prižiūrėti. Iš pat pradžių nenorėta, kad įstatymų leidžiamoji valdžia prarastų administracijos teisėtumo drausmės funkciją, o paskui nepageidauta, kad teismai kištųsi į administracijos reikalus. Kai kurie politikai buvo įsitikinę, kad naujai atsikūrusiai valstybei, susiduriančiai su ekonominėmis problemomis, sudėtinga užsienio politika (dėl Klaipėdos krašto ir Vilniaus krašto), administracinio teismo steigimas tėra teisininkų užgaida ir prabanga. Kiti politikai tvirtino, kad Lietuvoje administracinis teismas veikė ir nebuvo poreikio steigti dar vienos teisminės institucijos. Jie turėjo galvoje Vyriausiojo Tribunolo kompetenciją nagrinėti ginčus dėl maždaug dešimties institucijų ir valdininkų priimtų aktų teisėtumo, taip pat tris teismo pobūdžio komisijas, kuriose bent po vieną narį buvo teisėjai. Tokią administracinių aktų teisėtumo priežiūrą M. Römeris vadino „mikroskopiška“.¹⁷ Ir iš tikrųjų tokia administracinės justicijos institucijų sistema Lietuvoje neužtikrino administracinių aktų teisėtumo.

Visi šie klausimai ir sudaro įvairialypę administracinio teismo istoriją tarpukario Lietuvoje, kuri šioje monografijoje detalai tiriama. Knygoje yra trys dalys: pirmoje apžvelgiamos institucijos, kurios savo kompetencija bent kiek panėšėjo į administracinį teismą, antroje analizuojami teisės aktai ir projektai, kuriuose buvo įtvirtinta arba siekiama įtvirtinti administracinių aktų teisėtumo kontrolę, trečioje – tiriama mokslinė administracinės justicijos doktrina tarpukario Lietuvoje, taip pat apžvelgiami praktikų, dažniausiai tarnautojų, publicistiniai straipsniai ir studentų požiūris į administracinį teismą. Šių trijų aspektų – institucijų, teisės aktų ir doktrinos – analizė padėjo pasiekti mokslinio tyrimo tikslą visapusiškai atskleisti administracinio teismo istoriją tarpukario Lietuvoje.

Žvelgiant iš šių laikų perspektyvos administracinio teismo klausimas tarpukario Lietuvoje nepakankamai išanalizuotas. Paminėtini M. Maksi-

kauskas Konstantinas, „Lietuvos administracinio teismo pradai“, *Teisė* 37 (1937): 55–65 (daugiau žr. III dalies 2.3 poskyrį).

¹⁷ Römeris, *supra note*, 1: 561.

maičio,¹⁸ A. Andruškevičiaus,¹⁹ J. Paužaitės-Kulvinskienės,²⁰ B. Pranevičienės,²¹ S. Šedbaro,²² A. Dziegoraičio,²³ D. Urbono²⁴ tyrimai. Tačiau šiuose darbuose administracinio teismo klausimas tiriamas fragmentiškai, dažniausiai tik minint administracinę teisę, nuodugniau neanalizuojant nei Administracinio teismo įstatymo projektą, nei jų rengimo aplinkybių, nei M. Römerio monografijos „Administracinis teismas“. Kita vertus, tai suprantama, nes nė vienas iš tyrimų nebuvo skirtas išskirtinai tarpukario administracinės justicijos klausimams nagrinėti. Vis dėlto keletas darbų paminėtini atskirai – tai M. Maksimaičio,²⁵ A. Andruškevičiaus,²⁶ J. Žilio,²⁷

¹⁸ Maksimaitis Mindaugas, *Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1928–1940)* (Vilnius: Justitia, 2006), 74–75; 115–121; 158–163; Maksimaitis Mindaugas, *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija* (Vilnius: Justitia, 2005), 269–270; Maksimaitis Mindaugas, „Teismų santvarkos pagrindų formavimas Lietuvoje (1918–1933)“, *Jurisprudencija* 20/2 (2013): 386; Maksimaitis Mindaugas, „Teisinės valstybės modelis“, iš *Mykolo Römerio mokslas apie valstybę* (Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1997), 193–196; Maksimaitis Mindaugas, *Mykolas Römeris – Lietuvos sūnus* (Vilnius: MRU, 2006), 144–146; Maksimaitis Mindaugas, „Lietuvos 1933 m. Teismų reformos rengimas“, *Jurisprudencija* 24/2 (2017): 232; Maksimaitis Mindaugas, „Konstitucinis Teismas 1938 m. Lietuvos Konstitucijos projekte“, *Jurisprudencija* 52/44 (2004): 21.

¹⁹ Andruškevičius Arvydas, *Administracinės teisės principai ir normų ribos* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004), 21–22, 172.

²⁰ Paužaitė-Kulvinskienė Jurgita, *Administracinė justicija: teorija ir praktika* (Vilnius: Justitia, 2005), 25–28.

²¹ Pranevičienė Birutė, *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), 125–129.

²² Šedbaras Stasys, *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje* (Vilnius: Justitia, 2006), 7, 32–33.

²³ Dziegoraitis Algimantas, „Administracinės teisės mokslas Lietuvoje 1918–1940“, iš *Administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis*, mokslinis redaktorius ir koordinato-rius A. Dziegoraitis (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005), 153–154.

²⁴ Urbonas Darius, „Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje“, *Socialinių mokslų studijos* 3/3 (2009): 317–331.

²⁵ Maksimaitis Mindaugas, „Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje“ (pranešimas konferencijoje „Žmogaus teisių apsaugos mecha-nizmas“, Vilnius, 1997 m. gegužės 14 d.).

²⁶ Andruškevičius Arvydas, „Profesoriaus Mykolo Romerio *de lege ferenda* nuostatos administracinio teismo klausimu ir jų atspindys dabartinėje Lietuvos teisėje“, *Jurisprudencija* 3/121 (2010): 25–37.

²⁷ Žilys Juozas, „Administracinių teisės aktų teisėtumo problema prof. Mykolo Rome-rio mokslo darbuose“, *Jurisprudencija* 64/56 (2005): 19–28.

K. Lapinsko²⁸ straipsniai. Kai kurie mokslininkai tyrė ne administracinio teismo klausimą, o kitus, susijusius ir su mūsų tema, aspektus, pavyzdžiui, V. Andriulio ir M. Maksimaičio Valstybės Tarybos analizė,²⁹ J. Žilio Konstitucinio Teismo teisinių ir istorinių prielaidų tyrimas,³⁰ G. Kalinausko tarpukario seimų peticijų komisijos veiklos problemų vertinimas,³¹ M. Maksimaičio Ministerijų juriskonsultų komisijos statuso ir veiklos apžvalga.³²

Šių eilučių autorė jau keletą metų domisi tarpukario Lietuvos administracine teise ir yra išleidusi ne vieną publikaciją. Vienose išskirtinai gvildenamas tarpukario administracinio teismo klausimas,³³ kitose analizuojami kiti teisminių institucijų klausimai, tačiau jie sietini su administracinių aktų teisėtumo teismine kontrole,³⁴ dar kitose administracinio teismo istorija tiriama per tarpukario administracinės teisės studijas.³⁵

²⁸ Lapinskas Kęstutis, *Römeris ir administracinė justicija Lietuvoje. Mykolas Riomeris ir šiandiena: teminis straipsnių rinkinys* (Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidinys, 2000), 27–37.

²⁹ Andriulis Vytautas, „Konstitucinės priežiūros Lietuvoje pradai Valstybės Tarybos (1928–1940) veikloje“ (pranešimas konferencijoje „Konstitucinis Teismas ir konstitucingumo garantijos Lietuvoje“, Vilnius: Teismas, 1995 m. kovo 24 d.); Maksimaitis Mindaugas, *Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1928–1940)* (Vilnius: Justitia, 2006).

³⁰ Žilys Juozas, *Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos* (Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2001), 57, 61–69.

³¹ Kalinauskas Gintaras, „Peticijos teisės įtvirtinimas Lietuvos konstitucinėje teisėje: parlamentinė patirtis“, *Jurisprudencija* 64/56 (2005): 104–113.

³² Maksimaitis Mindaugas, „Ministerijų juriskonsultų komisija Lietuvos teisinėje sistemoje (1920–1928)“, *Jurisprudencija* 41/33 (2003): 16–24.

³³ Deviatnikovaitė Ieva, „Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 19 (2017): 6–29; Deviatnikovaitė Ieva, „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje“, *Teisė* 109 (2018): 27–50; Deviatnikovaitė Ieva, „Mykolo Romerio „Administracinis teismas“, *Logos* 105 (2020): 146–156.

³⁴ Deviatnikovaitė Ieva, „Klaipėdos krašto teismai“, *Jurisprudencija* 26/1 (2019): 78–110; Deviatnikovaitė Ieva, „Lietuvių kalba Klaipėdos krašto teismuose ir mokyklose 1927–1932“, *Logos* 96 (2018): 86–97; Deviatnikovaitė Ieva, „Statutinis Teismas: įstatymų projektai, aiškinamieji raštai, diplomatų pokalbiai“, *Jurisprudencija* 25/1 (2018): 91–114.

³⁵ Deviatnikovaitė Ieva, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 588–589; Deviatnikovaitė Ieva, „Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje“, *Teisė* 106 (2018): 82–83, 86–87; Deviatnikovaitė Ieva, „Administracinė teisė Vaclovo Biržiškos akimis“, *Teisė* 108 (2018): 39, 41, 46.

Tačiau ir autorės, ir kitų mokslininkų straipsniai neatskleidžia visos administracinio teismo istorijos 1918–1940 m. Esamą Lietuvos administracinės teisės istorijos mokslo spragą autorė siūlo užpildyti šia monografija.

Pagrindiniai šaltiniai, atskleidžiant administracinio teismo istoriją 1918–1940 m., buvo to meto moksliniai tyrimai, ypač M. Römerio nuodugnūs ir profesionalūs tyrimai, Seimo stenogramos, Vyriausiojo Tribunolo jurisprudencija, teisės aktai, to laikotarpio spauda, archyviniai duomenys. Taigi knygos mokslinė bazė sudaryta iš Lietuvos centrinio valstybės archyvo, Nacionalinės Martyno Mažvydo, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių, Vilniaus universiteto bibliotekų rankraščių skyriuose saugomų penkiolikos fondų medžiagos, per šimto trisdešimties teisės aktų, per šešiasdešimt Vyriausiojo Tribunolo bylų, per septyniasdešimt tarpukario seimų posėdžių protokolų, per šimtą keturiasdešimt mokslinių publikacijų ir t. t.

Svarbiausiais šaltiniais laikytini Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyriaus Römerių giminės aktų bei Lietuvos centrinio valstybės archyvo Lietuvos Respublikos Ministrų kabineto fonduose saugomi Administracinio teismo įstatymo projektai. Tiesa, ne visi. Iš viso tarpukario Lietuvoje jų buvo parengta per dešimt. Tačiau autoriui po paieškų, trukusių beveik trejus metus, pavyko rasti tris Administracinio teismo įstatymo projektus bei kelis projektų fragmentus. Vienas buvo rengtas M. Römerio 1932 m., antras, manytina, 1937 m. A. Merkio vadovaujamos Seimo Administracinio teismo įstatymui rengti komisijos ir trečias galbūt rengtas 1940 m. tos pačios komisijos. Fragmentai, spėtina, rengti 1937 m. Nors nepavyko rasti daugiau projektų (galbūt dėl to, kad jie tiesiog neišlikę), apie kitus projektus liudija amžinininkai moksliniuose, publicistiniuose straipsniuose, ir tai padėjo rekonstruoti 1938 m. rengto projekto turinį. Visi rasti projektai viešinami pirmą kartą. Juos galima rasti monografijoje pridėtuose dokumentuose.

Kodėl tarpukario Administracinio teismo įstatymo projektai laikytini svarbiausiu šaltiniu turint mintyje šios monografijos tyrimą? Pirmiausia dėl to, kad jie atskleidė, kaip to meto teisininkai giliai ir nuodugnai domėjosi administracinio teismo funkcija pasaulyje, aiškinosi Europos valstybių, kuriose įsteigtas administracinis teismas, patirtį. Antra, rengiant Administracinio teismo įstatymo projektus pirmą kartą Lietuvoje profesionaliai prabilta apie esminius administracinės teisės institutus, pavyzdžiui, administracinius aktus, administracinės teisės principus, siekiant pašalinti piktnaudžiavimo valdžia atvejus Lietuvoje. Trečia, Admi-

nistracinio teismo įstatymo projektų rengimas kėlė turiningas diskusijas dėl tokių klausimų kaip reikalavimai kandidatams į administracinio teismo teisėjus, jų skyrimo ir atleidimo pagrindai (pastarieji, beje, taip ir liko neišdėstyti), administracinio teismo kompetencijos pobūdis, administracinio akto panaikinimo pagrindai, neteisėto administracinio akto reikšmė, administracinio teismo organizacinis statusas. Ketvirta, poreikį rengti Administracinio teismo įstatymo projektus padiktavo pati realybė, privertusi to meto teisininkus, politikus, visuomenės veikėjus rinkti, sisteminti, viešinti informaciją apie administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problemas, teisės aktų spragas. Didžiausią indėlį čia paliko tarpukario seimų peticijų ir skundų komisijos.

Svarbūs šiam tyrimui yra ir M. Römerio dienoraščiai. Juose pateikta informacija padėjo geriau suprasti to meto įvykių istorinį, politinį ir kultūrinį kontekstą, teisininkų požiūrį į administracinę justiciją, jų abejones, paties M. Römerio idėjas, jo tikėjimą, kad administracinis teismas bus greitai įsteigtas, ir nusivylimą, blėstant šiai vilčiai. Be to, dienoraščiai padėjo atskleisti Administracinio teismo įstatymo projektų rengimo aplinkybes, fundamentaliausios ir tuo metu reikšmingiausios monografijos „Administracinis teismas“ rašymo eigą, jos autoriaus mintis, emocijas, baimes, dvejonas dėl rašomo jam labai svarbaus kūrinio. Pabrėšime, kad dauguma monografijoje cituojamų dienoraščių fragmentų išversti į lietuvių kalbą pirmą kartą ir jais, atliekant tokio pobūdžio tyrimą, irgi remiamasi pirmą kartą.

Nė kiek ne mažiau vertingi yra ir kiti M. Römerio darbai, kuriais naudojamosi rašant monografiją. Taip daryta ne tik dėl to, kad jis vienintelis nuodugniai analizavo administracinę justiciją, bet ir dėl to, kad mokslininkas tai darė profesionaliai, vadovaudamasis pirminiais šaltiniais, siekdamas suvokti kiekvieno administracinės justicijos aspekto kilmę ir reikšmę.

Rašydama monografiją autorė susidūrė su keliais išbandymais. Vienas jau minėtas – tai Administracinio teismo įstatymo projektų paieškos ir nesurastų ar neišlikusių bent minimalus rekonstravimas. Antras – Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyriaus išnagrinėtų administracinių bylų paieškos, jų, deja, taip ir nepavyko rasti. Galbūt dėl to, kad šiam teismui taip ir neteko nagrinėti Klaipėdos krašto administracinio teismo priimtų sprendimų dėl sudėtingų Krašto ir Didžiosios Lietuvos teismų santykių. Trečias – rekonstruoti Lietuvos Valstybės Tarybos Skundų komisijos ir Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos veiklą buvo nelengva dėl išlikusios šykščios informacijos. Ketvirtas – Vyriausiojo Tri-

bunolo jurisprudencijos paieška. Ne visos bylos išlikusios, todėl kartais naudotasi ne tik bylų originalais, bet ir jų neoficialiomis publikacijomis arba amžininkų paliktomis citatomis specialios paskirties žurnaluose. Penktas – teisės terminija. Tarpukariu Lietuvos administracinė teisė tik pradėjo formuotis. Todėl nenuostabu, kad trūko teisės terminų arba jie turėjo kitokią reikšmę. Antai ir M. Römeris atkreipė dėmesį, kad įstatyminė terminologija nebuvo sukurta.³⁶ Rašant monografiją susidurta su terminų vartojimo problema. Todėl monografijoje ne visada vartojami šiuolaikinės administracinės teisės terminai, pavyzdžiui, valstybės tarnautojas, pareigūnas vadinamas valdininku, t. y. taip, kaip tai buvo daroma tarpukario Lietuvoje, nes tarnautojo sąvoka skyrėsi nuo valdininko sąvokos. Taip pat autorė kai kur vartoja sąvoką „administracijos subjektas“, nors tarpukario Lietuvoje ši sąvoka buvo nežinoma, vietoj jos buvo vartojami žodžių junginiai „administracijos organas“, „valdžios administracijos organas“, „Krašto organas“, „vietos savivaldybių organai“ ir pan. Vis dėlto kai kuriais atvejais autorė vartoja šiuolaikinius terminus. Antai amžininkai neskyrė individualaus ir norminio administracinio akto, todėl teisės aktuose dažnai vartojami žodžiai „įsakymas“, „parėdymas“, „nutarimas“, „sprendimas“ galėjo reikšti ir vieną, ir kitą. Administracinio teismo įstatymo projektuose vartojami jau aiškesni terminai, tačiau kai kuriems reikėjo ieškoti šiuolaikinių atitikmenų. Antai pareiškėjas buvo vadinamas skundėju, atsakovas – skundo oponentu, pažeista ar ginčijama teisė – užgautu teisėtu reikalu ar be teisėto pagrindo uždėta pareiga, teisinės aplinkybės – teisiniais sumanymais, žyminis mokestis – administraciniu įkaitu, administracinė procedūra – administracine bylosena, atsiliepinimai – pasiaiškinimais, viešas interesas – viešu reikalu, proceso šalys – bylininkais, parengiamasis posėdis – tvarkomuoju posėdžiu, įrodymai – žiniomis, dokumentais, norminis administracinis aktas – bendru parėdymu, individualus administracinis aktas – pavieniu nutarimu, atsakovas – skundžiamu valdžios organu, juridinis asmuo – teisiniu asmeniu, trūkumų pašalinimas – trūkumų atitaisymu, bylos nutraukimas – skundui eigos nedavimu, proceso šalių prašymų sprendimas – prejudicialiais klausimais, priešteisminiais klausimais, klausimų stadija teismo posėdžio metu – ginčysena ir t. t. Šešta – rašant teko susidurti ne tik su teisės terminų trūkumu ar ktoniškumu, bet ir su pačios teisės, jos principų kitokiu suvokimu, pavyzdžiui, ne visiems amžininkams buvo suprantama, kaip

³⁶ Römeris, *supra note*, 2: 226.

gali administracijos veiksmus tikrinti ne pati administracija, o visiškai nuo jos nepriklausomas teismas, ne visi suprato piktnaudžiavimo įgaliojimais, įgaliojimų viršijimo, iškrypimo reikšmę, teisėtumo prasmę.

Šiuo darbu siekėme sukaupti, susisteminti ir apibendrinti išblaškytą informaciją apie administracinio teismo istoriją tarpukario Lietuvoje. Tikimės, kad knyga bus naudinga Lietuvos administracinių teismų teisėjams, valstybės tarnautojams, teisės mokslininkams, socialinių ir humanitarinių mokslų studentams bei pasitarnaus kaip ideologinis Lietuvos administracinės justicijos pagrindas, užpildydamas akivaizdžią lietuviškos istorinės administracinės teisės literatūros spragą.

Autorė dėkoja monografijos recenzentams Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjui dr. Irmantui Jarukaičiui, Konstitucinio Teismo teisėjai, Mykolo Romerio universiteto profesorei dr. Tomai Birmontienei, Lietuvos istorijos instituto vyresniajam mokslo darbuotojui, Vytauto Didžiojo universiteto profesoriui dr. Rimantui Mikniui, Mykolo Romerio universiteto docentui dr. Gintarui Šapokai, Vilniaus universiteto mokslininkams profesorei dr. Jurgitai Paužaiti-Kulvinskienei ir docentui dr. Vaidotui Vaičiaičiui už naudingas išvalgas, patarimus, gerą žodį. Autorė dėkinga Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyriaus vadovei dr. Ingai Liepaitei, rašytojui Tomui Petruliui, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyriaus vedėjo pavaduotojai Gitai Drungilienei, fondo „Ośrodek Karta“ vyriausiojo redaktoriaus pavaduotojai Agnieszcai Knyt už sudarytas sąlygas skaitant M. Römerio dienoraščius. Taip pat autorė dėkinga filosofei, šimtamečio žurnalo „Logos“ vyriausiajai redaktorei profesorei dr. Daliai Marijai Stančienei už darbų apie Lietuvos administracinės teisės istoriją įvertinimą ir publikavimą.

2021 m. spalio 12 d., Vilnius

I. INSTITUCIJOS, PRIŽIŪRĖJUSIOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS TEISĖTUMĄ

Lietuvoje 1918–1940 m. nebuvo įsteigtas administracinis teismas, tačiau administracinių aktų teisėtumo kontrolę atliko nemažai institucijų. Jas galima laikyti kvaziadministracinės justicijos institucijomis Lietuvoje (žr. 1 lentelę). M. Römeris jas vadino administracinio teismo paliatyvais,³⁷ „erzacadministraciniais“³⁸ teismais, rudimentiniais administracinio teismo „surogatais“,³⁹ „užuomazgomis“. Šios institucijos neturėjo teisminių galių, nors ir tikrindavo administracinių aktų teisėtumą. Taigi jos iš dalies atlikdavo administracinio teismo funkciją, todėl jas galime laikyti administracinio teismo pirmtakėmis Lietuvoje. O tai sudaro administracinio teismo istorijos vieną iš pagrindų.

„Visa tai vertė Seimą susirūpinti <...> administracinio aparato sudraudimu <...> buvo vengiama išleisti iš administracijos teisėtumo drausmės funkciją <...>, organizuojant administracinį teismą, bet <...> – pati funkcija vis dėlto rūpėjo. Tai ir buvo pasiekta, organizuojant tokį administracinio teismo paliatyvą („erzacą“) <...> įstatymu, pavadintu „Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutas“ <...> buvo įsteigtas tam tikras quasi-administracinio teismo organas.“⁴⁰

(M. Römeris, 1937)

³⁷ Prancūzų kilmės žodis (pranc. *palliatifs*), reiškiantis vaistą, medicininius veiksmus, kuriais palengvinama ligonio būseną, numalšinamas skausmas, bet nepašalinama ligos priežastis. Aut. past.

³⁸ Vokiškos kilmės žodis (vok. *Ersatz*), reiškiantis pakaitalą, netikrą, neoriginalų daiktą. Aut. past.

³⁹ Lotyniškos kilmės žodis, reiškiantis dirbtinį pakaitalą. Aut. past.

⁴⁰ Römeris, *supra note*, 2: 124.

1. Seimo komisijos – administracinio teismo „paliatyvas“

Iš pradžių Lietuvos Valstybės Tarybos, vėliau Steigiamojo Seimo, Seimo sudaromos skundų komisijos, be abejo, negalėjo prilygti specialiai įsteigtai institucijai – administraciniam teismui. Komisijos nei teisiniu statusu, nei pareigomis ar teisėmis negalėjo prilygti teisminei institucijai. Pagaliau jos veikė neturėdamos aiškiai reglamentuotų ir detalių taisyklių. Tai, žinoma, apsunkindavo ir jų, ir tų, kurie kreipdavosi į jas, statusą, nepatenkindavo nei vieno, nei kitų lūkesčių. Tačiau istorijoje apie administracinę teismą Lietuvoje šių komisijų negalima nepaminėti. Tai buvo vieninteliai dariniai, į kuriuos asmenys kreipdavosi dėl įvairiausių valstybinio lygmens vykdomosios valdžios institucijų atliktų veiksmų. Joms veikiant, buvo rengiami teisės aktai, kuriuose išvelgtini pirmieji Lietuvoje administracinių procedūrų ir administracinio teismo proceso teisinio reguliavimo pėdsakai. Be to, iš šių komisijų veiklos oficialių pranešimų matyti tikroji valstybinio valdymo situacija neseniai nepriklausomybę paskelbusioje šalyje.

1.1. Lietuvos Valstybės Tarybos Skundų ir Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos

Pirmosios administracinio teismo funkcijos užuomazgos išvelgtinos 1919 m. kovo 8 d. priimtame Įstatyme apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą⁴¹ (apie tai žr. II dalies 4.1 poskyrį). Tačiau primityvių administracinio teismo funkcijų pradų matyti dar anksčiau, netgi prieš paskelbiant Lietuvos valstybės nepriklausomybę.

Pirmą kartą oficialiuose šaltiniuose apie „rekvizicijas ir žiaurų apsiėjmą su žmonėmis“ užsiminta 1917 m. gruodžio 7 d. Lietuvos Valstybės Tarybos posėdyje.⁴² Tarybos nariai S. Narutavičius, J. Vileišis ir K. Bizauskas „pavaizdino <...> liūdnumą įvairiais faktais.“⁴³ Taigi tą dieną buvo sudaryta Skundų medžiagos sutvarkymui komisija, į ją paskirti Tarybos nariai S. Narutavičius, J. Smilgevičius ir J. Vileišis. Komisijos pirmininku buvo J. Vileišis, o pavaduotoju po kelių dienų paskirtas Tarybos narys A. Petru-

⁴¹ „Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 5.

⁴² Lietuvos Valstybės Tarybos 1917 m. gruodžio 7 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1, b. 14, l. 24?

⁴³ *Ibid.*

lis.⁴⁴ 1918 m. sausio 30 d. išrinkta jau nebe Skundų medžiagos sutvarkymo komisija, o Skundų komisija, į kurią įėjo K. Bizauskas, K. Šaulys ir A. Stulginskis.⁴⁵ Vasario mėnesį Komisija buvo papildyta dar dviem Tarybos nariais – S. Narutavičiumi ir J. Vileišiu.⁴⁶

Apie Skundų komisijos veiklą išlikę labai nedaug žinių – periodiškai Komisija Tarybos posėdžių metu skaitydavo pranešimus,⁴⁷ tačiau jie nebuvo detalieji protokoluojami. Aišku tiek, kad Komisija rinkdavo skundus dėl Oberosto institucijų veiksmų, rašydavo memorialus Oberosto viršininkui su tam tikrais reikalavimais, pavyzdžiui, suteikti asmenims teisę patiems rinkti šaltyšius – starostas,⁴⁸ taip pat stabdyti rekvizicijas, pavyzdžiui, javų,⁴⁹ ir pan.

Skundų komisija, kaip ir kitos Lietuvos Valstybės Tarybos komisijos, veikė be jokių jų kompetenciją reglamentuojančių teisės aktų. Tik 1918 m. balandžio 26 d. posėdyje Taryba nustatė, kaip turi būti sudaromos komisijos, kaip jos turi priimti sprendimus. Antai buvo įtvirtinta, kad kiekvieną Tarybos skyrių turi sudaryti trys Tarybos nariai. Šie turi suformuoti atitinkamą komisiją iš kompetentingų kandidatų, kurių kandidatūroms turėjo pritarti Tarybos prezidiumas. Jeigu kildavo ginčų dėl kandidatų, juos turėdavo išspręsti Tarybos plenumas. Komisijos vedėju būtinai turėjo būti Tarybos narys, palaikantis ryšį su Taryba ir Prezidiumu bei atsakantis už komisijos veiklą. Visų komisijos narių balsai buvo sprendžiamieji. Numatyta ir Komisijos narių darbo apmokėjimo tvarka.⁵⁰ Šios komisijų sudarymo taisyklės nebuvo oficialiai paskelbtos, tik įformintos Tarybos posėdžio protokole (žr. priedamus dokumentus). Maža to, jos nenustatė komisijų paskirties, detalių skundų nagrinėjimo, sprendimų priėmimo taisyklių. Nepaisant to, manytina, šį dokumentą galime

⁴⁴ Lietuvos Valstybės Tarybos 1917 m. gruodžio 9 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1. b. 14, l. 25?

⁴⁵ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. sausio 30 d. protokolas. Žr.: *Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918* (Vilnius: Mokslas, 1991), 202.

⁴⁶ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. vasario 16 d. protokolas. Žr.: *Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918* (Vilnius: Mokslas, 1991), 213.

⁴⁷ *Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918* (Vilnius: Mokslas, 1991), 160, 204.

⁴⁸ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. kovo 21 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, b. ap. 1, 19, l. 12.

⁴⁹ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. vasario 16 d. protokolas. Žr.: *Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918* (Vilnius: Mokslas, 1991), 213.

⁵⁰ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. balandžio 26 d. protokolas. Žr.: *ibid.*, 241. Komisijų narių darbo apmokėjimo tvarka buvo numatyta dar anksčiau: žr.: *ibid.*, 183.

priskirti prie pirmųjų Lietuvos teisės aktų, įtvirtinančių, nors ir primityviai, priežiūros institucijų statuso ir procedūrų užuomazgas.

1918 m. balandžio 27 d. Lietuvos Valstybės Tarybos posėdyje J. Vileišis pranešė apie Skundų komisijos veiklą. Jo pranešimą papildė J. Smilgevičius ir S. Narutavičius, nurodydami, kad „skundų padavėjus vietinė valdžia persekiojanti ir jie reikėtų nuo to apsaugoti.“⁵¹ Taryba nusprendė, kad Komisija turėjo įsteigti skundų biurus Kaune, Panevėžyje ir Telšiuose, o steigimo išlaidas įtraukti į Skundų komisijos sąmatą.⁵² Deja, nėra aišku, ar tokie skyriai buvo įsteigti. Matyt, kad ne, nes panašus nurodymas „suprojektuoti vietines komisijas“ buvo suformuluotas ir 1918 m. lapkričio 16 d. posėdžio metu. Faktas tas, kad, be jokių detalesnių procedūrų patvirtinimo ir finansavimo padidinimo, skundų nagrinėjimo klausimas liko išskirtinai pačios Komisijos rankose.⁵³

1918 m. liepos 30 d. paaiškėjo, kad Skundų komisija liko be vedėjo: „Vedėjas per mažai dalyvauja komisijos darbe. Biuras veikia nenormaliai.“⁵⁴ Taip atsitiko, nes J. Vileišis 1918 m. liepos 24 d. įteikė Lietuvos Valstybės Tarybai pareiškimą ir informavo, kad ilgesniam laikui išvyksta ir laikinai atsisako Komisijos vedėjo pareigų bei paveda Komisijai pirmininkauti Tarybos nariui S. Stulginskiui.⁵⁵ Matyt, dėl to Komisijos darbas buvo apriimęs. Minėtos datos posėdyje buvo iškelta idėja Komisijos vedėju skirti „rimtą juristą.“⁵⁶ Buvo taip pat apsispręsta, kad Komisijos nieko negali skelbti, kol tam nėra Tarybos prezidiumo pritarimo.⁵⁷ Galiausiai buvo priimta rezoliucija, kad Skundų ir Tremtinių komisijos turi būti prie Tarybos prezidiumo („pereina prezidiumo žinion ir dirba kaip jo prižiūrimieji skyriai“).⁵⁸

⁵¹ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. balandžio 27 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1, b. 14, l. 123.

⁵² Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. balandžio 27 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1, b. 22, l. 47.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. liepos 30 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1, b. 14, l. 216.

⁵⁵ J. Vileišio 1918 m. liepos 24 d. raštas Lietuvos Valstybės Tarybai. LCVA, f. 1014, ap. 1., b. 14, l. 194.

⁵⁶ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. liepos 30 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1, b. 14, l. 217.

⁵⁷ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. liepos 30 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1, b. 19, l. 217.

⁵⁸ *Ibid.*

Paskutinės žinios apie Skundų komisiją iš išlikusių Lietuvos Valstybės Tarybos posėdžių protokolų pasirodė 1918 m. lapkričio 26 d. Posėdyje J. Vileišis perskaitė pranešimą apie Komisijos veiklą. Pranešime akcentuota, kad Komisiją „vokiečiai vadina žmonių pykčio ventiliacija“;⁵⁹ kad buvo gauti 1253 skundai, kurių dauguma susiję su vokiečių valdininkų nusižengimais, tačiau jokių atsakymų Komisija iš vokiečių valdininkų negavo. Buvo apsispręsta Skundų skyrių perduoti Vidaus reikalų ministerijai (deja, informacijos apie šį skyrių archyvuose nerasta).

Skundų medžiagos sutvarkymui komisiją, vėliau vadintą Skundų komisija, vargiai galime laikyti administracinio teismo pirmtake. Tačiau tam tikrą, nors ir primityvią sutvarkytą šios komisijos veiklą, galime įvardyti pirmąją Lietuvos instituciją, turėjusia nagrinėti skundus dėl valdininkų veiklos.

1.2. Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisija

Steigiamojo Seimo veikimo laikotarpiu situacija dėl administracijos veiklos teisėtumo kontrolės nepasikeitė. Ir toliau administracinis teismas nebuvo steigiamas. M. Römeris pabrėžė, kad konstitucinis teismas ne tik kad buvo „teisėtumo prabanga“, bet ir administracinio teismo nebuvo „nė pačios funkcijos“.⁶⁰

„Dar labiau sustiprėjusi seimokratinė kryptis valdžios santvarkoje ir konstituciniame režime negalėjo, žinoma, šioje srity būti palanki kuriai reformai, stiprinančiai valdžios darbų teisėtumą ypač administracijos atžvilgiu; vadinasi, ji negalėjo būti palanki administraciniam teismui, nes jisai <...> imtų konkuruoti su pačiu Steigiamuoju Seimu, sau rezervavusiu visišką galią administracijos atžvilgiu, jos priežiūrą visais atžvilgiais, tad ir teisėtumo atžvilgiu, ir padariusiu administraciją, valstybės valdymą ir pačią valstybę savo drausminiu įrankiu; seimokratijos esmėje visada glūdi palinkimas į policinę valstybę.“⁶¹

Maža to, amžininkai akcentavo prastą tuometinį valdininkijos profesinį lygį:

„valdininkija gi buvo nepakankamai išlavinta, neprityrusi, jos kadrai naujos valstybės gyvenimo pradžioje buvo greituojų ir iš įvairių ele-

⁵⁹ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. lapkričio 26 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1, b. 14, l. 216.

⁶⁰ Römeris, *supra note*, 2: 122–123.

⁶¹ *Ibid.*, 123.

*mentų sudaryti, dar nesucementuoti; buvo ir senų buv. Rusų valdininkų, buvo daug neprityrusio jaunimo, buvo ir žmonės karo bei revoliucijos demoralizuoti, galėjo pasitaikyti ir slaptų valstybės priešų, sąmoningų sabotažininkų <...>.*⁶²

Taigi, nors administracinio teismo Lietuvoje nebuvo, pasak M. Römerio, negalima buvo pasitenkinti tik baudžiamąja valdininkų teisine atsakomybe, nes nebūtinai neteisėtas administracinis aktas turėjo reikšti nusikalstamą veiką. Juk, anot M. Römerio, daugiausia neteisėti administraciniai aktai priimami dėl netinkamo teisės normų aiškinimo, nors ir *bona fide*, dėl valdininkų teisinio neišprusimo, išsilavinimo trūkumo, nepakankamos patirties (nes „jos kadrai naujos valstybės gyvenimo pradžioje buvo greituojų ir iš įvairių elementų sudaryti, dar nesucementuoti“), politinių, gal ir pagirtinų sumetimų, tačiau negalinčių pateisinti aktų trūkumų, jų neteisėtumo.⁶³ Steigiamajam Seimui, anot M. Römerio, rūpėjo, kad administracija vykdytų jos kuriamą teisę, jos imperatyvus, kad įstatyminės politikos būtų paisoma. Pagaliau, kaip rašė mokslininkas, būtina atsižvelgti į piliečių interesus („pasitenkinimą“, „žmonių reikalus“), viešąją nuomonę („viešąją opinią“), socialines grupes, turinčias įtakos valdantiejiems, vadinasi, ir Steigiamajam Seimui. Visa tai vertė Seimą susirūpinti ir Vyriausybės, ir visos administracijos kontrole („sudraudimu“), kuri turėjo veikti tam tikroje „teisėtumo drausmėje.“⁶⁴ Galiausiai M. Römeris padarė išvadą, kad buvo „vengiama išleisti administracijos teisėtumo drausmės funkciją iš savo rankų, organizuojant administracinį teismą, bet iš antros pusės – pati funkcija vis dėlto rūpėjo.“⁶⁵ Taigi pradėta rūpintis atitinkamos komisijos steigimu, tikėtasi įsteigti darinį, kontroliuojantį administracijos veiklos teisėtumą, taip pat saugantį šią „funkciją tiesioginėje Seimo žinioje“ bei kartu neatskiriantį šios funkcijos nuo politinių tikslų.⁶⁶

Konkrečiau Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos steigimo priežastys buvo įvardytos 1926 m. viename iš trečiojo Seimo posėdžių. Buvo tvirtinama, kad komisija įsteigta 1920 m., kai Raseinių komendantas ir policijos vadas pasiuntė baudžiamąjį būrį į Kaniūkų kaimą ir nuplakė žmones: „Tuomet visų partijų be skirtumo nuomonė, kad rei-

⁶² *Ibid.*, 123–124.

⁶³ *Ibid.*, 123.

⁶⁴ *Ibid.*, 124.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

kia išrinkti tam tikrą komisiją, kuriai reikia pavesti tirti neteisėtus valdžios agentų darbus.“⁶⁷

Tačiau prieš įsteigiant Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisiją, Steigiamajame Seime veikė *Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisija*, netgi buvo rengiami Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos veikimo pamatiniai dėsniai. Juos planuota svarstyti 1920 m. birželio 9, 14, 21, 23 d. Steigiamojo Seimo posėdžiuose, bet vis nepavykdavo: arba nesusirinkdavo pakankamai Steigiamojo Seimo narių, arba Dėsniai buvo galutinai nesuredaguoti. Pagaliau 1920 m. birželio 25 d., devynioliktajame Steigiamojo Seimo posėdyje, minėti dėsniai buvo svarstomi. Steigiamojo Seimo narys, Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos pirmininkas K. Ralys posėdyje pateikė savo išvalgas, iš kurių paaiškėjo, kad ši Komisija veikė be statuto. Tačiau K. Ralys akcentavo, kad jos veikimas buvo beprasmis, nes jos sprendimai nesukeldavo jokių teisinių pasekmių. Jis pateikė tokių Komisijos veiklos pavyzdžių:

„Visi turbūt atsimena Raudonės atsitikimus, kur 60 žmonių buvo nuplakta, terorizuota ir dar prižadėta jiems nedovanoti, atlyginti, nubauti kalėjimu. Komisija nuvyko į Raudonę. Ištyrė viską, surašė, sustatė rezoliuciją. O kokie gi vaisiai? Šiandien jau tenka patirti, kad Raseinių komendantas, to atsitikimo kaltininkas, pretenduoja net gauti paaukštinimą. Maža to, jis įsitikinęs, kad teisingai pasielgęs, kad senoji valdžia jo neapleisianti, už jį užsisotiasianti. <...> Yra gautas raštas, adresuotas Seimo pirmininkui, kur jis skundžia komisiją neteisėtiems valdžios darbams ištirti. Galima iš to juoktis, bet, matyt, tas žmogus taip tvirtai save pasijuto, kad net Seimas jam nedidelis daiktas. <...> Komendantas skundžiasi, kad Komisijos pirmininkas <...> davinėjęs jam įsakymus <...>, kad atvykusieji nepadavę jam rankos, nepastebėję jo, neatidavę jam prideramos garbės <...> pareiškia, kad visai nesijaučiąs reikalingas kvočiamam būti <...>. Taigi matot, kas išėjo iš komisijos darbo. Kaltininkas komendantas sėdi savo vietoje, juokiasi iš komisijos ir grasina sakydamas, kad dar tokius bolševikus pamokysiąs. Yra gautas valstiečių sąjungos pranešimas, kur vienas dvarininkas savo darbininkams grasinęs „jūs ir nemanykit savo reikalavimus statyti, įkirsim, kaip Raudonėje“. Dar gautas pranešimas iš Siesikų. Mes to dalyko netyrėm. Bet matom labai didelį šio atsitikimo panašumą su Raudonės atsitikimais. Žmogus taip pat, nežiūrint ar jis kaltas ar ne, buvo muštas, kankintas. Maža to, jame dar yra nušviesta antra prasikaltimo rūšis – mūsų valdininkų sauvalingumas. Taip,

⁶⁷ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 9 d. 6-asis posėdis, p. 2.

pav. iš Telšių yra pranešta, kad ten vienas komendantas taip savo teises išplėtė, kad žmonės nebeiškentė, pradėjo kovoti prieš jį, ir, žinoma, nelaimė tam, kuris tą nelygią kovą pradėjo, tas už viską atsako. Yra dar ir pašaliečio žmogaus tas pat aprašyta. Ir daug panašių atsitikimų rasime. Be to yra daug tokių, kurie ne muša, bet kurie gyvena iš savo valdžios. Kyšių ėmimas valdininkų tarpe begalinis. Sauvalės taip pat nestinga. Yra labai daug nurodymų apie komendantų sauvalingumą, pav., skundžiamasi, kad komendantas, pagavęs ūkininko arklius, įsako jam vežioti jį pietų ir kitų pasilinksminimų, ir nepaleidžia tol, kol jis visus savo reikalus neatlieka. Yra skundžiami ir milicininkai, kur sakoma, kad jie arkliavagiai ir t. t. Tai keli pavyzdžiai tų raštų, kuriuos neteisėtiems valdžios darbams tirti komisija gauna. <...> Yra telegramas iš Sėdos apie teisėją, kuris nuteisęs vieną žmogų. O kada nuteistasis pareikalavęs išduot apkaltinimo nuorašą, tai jo negavęs <...>. Aš net bijau kalbėti apie tokius dalykus, norėdamas nesusidurti su įstatymais. Bet gi užtylėti negaliu, nes tai gresia pačių mūsų valstybei. Taigi akivaizdžiai visų šių faktų ir reikia įsivaizduoti, ką reikia daryti su komisijai valdžios neteisėtiems darbams tirti.“⁶⁸

Komisijos veikimas buvo sustabdytas. K. Ralys tai aiškino tuo, kad be teisės akto, reglamentuojančio Komisijos veiklą, Komisijos darbas beprasmiškas: „neturint statuto mes negalėjom dirbti. Neturėdami statuto, ką mes galime padaryti su tokiu komendantu Štenceliu?“⁶⁹ Toliau K. Ralys, prieš pradėdamas svarstyti Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos veikimo pamatinius dėsnius, pasiūlė ir kitiems Komisijos nariams pasakyti savo pastabas, įžvalgas dėl Komisijos darbo. Tačiau Steigiamojo Seimo nariai balsavo prieš tokį pasiūlymą. Iš karto pereita prie Dėsnių svarstymo (toliau juos vadiname – Statutu).

Buvo parengti du Statuto projektai – vienas pačios Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos, kitas – Bendrosios teisių komisijos. Tiksliau – Bendrosios teisių komisijos projektas buvo rengiamas taisant Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos parengtą projektą. Bendroji teisių komisija pasiūlė pakeisti Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos pavadinimą ir nuo šiolei vadinti ją Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisija. Atitinkamai buvo siūloma pakoreguoti ir statuto pavadinimą – Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos statutas. Komisijos pavadinimo svarstymas sukėlė daug diskusijų – buvo baimin-

⁶⁸ Steigiamojo Seimo darbai. Ketvirtasis sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1920 m. birželio 25 d. posėdis, p. 160–161.

⁶⁹ *Ibid.*

tasi, kad komisija visai sunyks. Tačiau galiausiai apsispręsta 32 balsais prieš 18, kad komisija vadinsis Skundų ir tardymo komisija. Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisijos nariai nenorėjo keisti pavadinimo, nes baiminosi, kad žodis „skundas“ pernelyg bendras, neapibrėžtas ir kad tai padidins darbo krūvį. Antai K. Ralys sakė: „Galbūt žodis „skundų“ parankesnis, bet jis per daug bendrai reiškia. Palikus tokį pavadinimą, galima būtų suprasti, kad komisija svarstys ir tyrinės tokius skundus, kurie privalo eiti teisman arba administracinei valdžiai. Tektų daug skundų tyrinėti, skaityti ir tikslas nebūtų pasiektas.“⁷⁰ Galima suprasti Komisijos pirmininko abejones – juk svarstomame teisės akte nebuvo numatyta definicinė norma, apibrėžianti skundo reikšmę, taip pat Komisijai nebuvo planuota suteikti realių teisminės institucijos kompetencijų.

Steigiamojo Seimo nariai diskutavo, ką reiškia neteisėti valdininkų darbai, tvirtindami, kad valdininkai dažnai veikia jausdami aukštesnės valdžios palaikymą. Taip pat buvo diskutuojama, ar komisija gali pradėti tyrimą savo iniciatyva, ar tik skundo pagrindu. K. Ralys pastebėjo, kad Komisijai ir be skundų gali tekti pradėti tyrimą, tačiau Komisijos projekte numatytos nuostatos, kad Komisija pradeda tardymą gavusi skundą arba savo iniciatyva, buvo atsisakyta. Diskutuota dėl to, ar Komisijos nariams reikia suteikti pareigą laikytis baudžiamojo proceso taisyklių. K. Ralys pastebėjo, kad Komisija, vadovaudamasi baudžiamojo proceso tvarka, susidurs su formalumais, kviesdama liudytojus, skirdama neatvykusiesiems baudas, ir tai varžys Komisijos veiklą bei trukdys atlikti tiesioginę darbą. Maža to, Komisijos pirmininkas atkreipė dėmesį, kad komisija nėra tardytoja, susijusi su „visa eile prokuratūros įstaigų, tad <...> negalės visų taisyklių atlikti.“⁷¹

Po ilgų diskusijų buvo priimtas Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos statutas⁷² ir įsteigta Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisija.⁷³ Šią komisiją M. Römeris vadino administracinio teismo su-

⁷⁰ Steigiamojo Seimo darbai. 4 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1920 m. birželio 28 d. posėdis, p. 172.

⁷¹ *Ibid.*, p. 173.

⁷² „Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos statutas“, Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 40-423.

⁷³ Lietuvos Steigiamojo Seimo statute, paskelbtame 1921 m. rugsėjo 28 d., reglamentuojamas Steigiamojo Seimo komisijų statusas, tačiau atskirų normų, skirtų Skundų ir tardymo komisijai, nebuvo. Žr.: „Lietuvos Steigiamojo Seimo Statutas“, Vyriausybės žinios, 1921, Nr. 71-635.

rogatu („paliatyvu“, „erzacu“), „*quasi*-administracinio teismo organu.“⁷⁴ Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos statutą tesudarė penki straipsniai. Šio teisės akto negalime laikyti išsamiai reglamentuojančiu administracines procedūras ar administracinį procesą. Statute nustatyta, kad Komisija sudaroma iš Steigiamojo Seimo narių. Komisijos tikslas nagrinėti skundus, atlikti tyrimus („vesti tardymą“) dėl valstybės („civilinės“) tarnybos ir karinės valdžios įstaigų ir jų atstovų neteisėtos veiklos („neteisėtų darbų“). Statute buvo nustatytos ir Komisijos narių teisės – kviesti liudytojus, atlikti daiktų apžiūrą vietoje, gauti reikalingus daiktus, dokumentus. Šias teises įgyvendindami Komisijos nariai turėjo laikytis teismo tardytojams baudžiamųjų bylų sprendimo tvarkos taisyklių. Savo ruožtu valstybės tarnybos institucijos, įskaitant ir teismus, turėjo pareigą teikti Komisijai ir jos nariams reikalingų žinių, dokumentus, vykdyti kitus Komisijos reikalavimus. Komisija apie surinktą medžiagą „svarbesniais atsitikimais“ turėjo pranešti Seimo plenumui. „Svarbesniais atsitikimais“ buvo laikomos tokios situacijos, kai Komisija išvadose nustatydavo sankcijas. Jeigu komisija nustatydavo nusikalstamos valdininko veikos požymių, byla turėjo būti perduodama Valstybės gynėjui baudžiamąja tvarka. Sprendimus dėl neteisėtų aktų panaikinimo priimdavo pats Steigiamasis Seimas, kuris, pasak M. Römerio, „to laiko konstitucinėje valdžios organizacijoje sudarė visos administracijos ir net pačios vyriausybės hierarchinę viršūnę.“⁷⁵ O Komisija teikdavo išvadas. M. Römeris taip pat pastebėjo, kad Komisija priimdavo iš piliečių skundus kaip *actio popularis*, nes juos galima buvo paduoti nebūtinai dėl savo, bet ir dėl kitų asmenų teisių ar pažeistų interesų: „šiuo įstatymas suteikė visiems piliečiams (gal net visiems asmenims) viešąją subjektyvinę teisę sekti administracijos darbus jų teisėtumo atžvilgiu ir kelti Komisijos priežiūros iniciatyvą.“⁷⁶ Taip pat akcentuota, kad Komisija įsteigta tiktai administracijos veiklos teisėtumui prižiūrėti, o ne administracijos veiksmų politiniam tikslingumui vertinti. Tačiau „per šiuos skundus Seimo žiniai galėdavo patekti ir visokie kiti administracijos darbų elementai – ne tik vienas jų neteisėtumo reiškiny.“⁷⁷

Apie Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos realią veiklą spręstina iš jos veiklos pranešimų. Antai 1921 m. sausio 28 d. Skundų ir

⁷⁴ Römeris, *supra note*, 2: 124.

⁷⁵ *Ibid.*, 124–125.

⁷⁶ *Ibid.*, 125.

⁷⁷ *Ibid.*

tardymo komisijos pirmininkas K. Ralys, vadovaudamasis Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos statuto 5 straipsniu, įpareigojančiu kreiptis į Seimo plenumą dėl „svarbesnių atsitikimų“, perskaitė pranešimą Seime. Pirmininkas pastebėjo, kad per aštuonis mėnesius buvo gauti 324 skundai, kurie Komisijos apsvarstyti penkiasdešimtyje posėdžių. Iš tų skundų daugiausia buvo kreiptasi dėl Vidaus reikalų ministerijos srityje besidarbuojančių valdininkų (60 skundų, iš jų 38 dėl milicijos pareigūnų, 17 skundų dėl apskričių viršininkų), ne mažiau skundų dėl Krašto apsaugos ministerijos valdininkų (37 skundai dėl kariuomenės ir žvalgybos, 12 dėl komendantų, 12 dėl intendantų), 36 skundai dėl Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerijos valdininkų (per 25 skundus dėl miškų ir kitų įgaliotinių), dėl Finansų, prekybos ir pramonės ministerijos valdininkų neteisėto mokesčių paskirstymo, muitinės. Buvo pateiktas 21 skundas, susijęs su Teisingumo ministerijos veikla, dažniausiai dėl taikos teisėjų, dėl teismo posėdžių tvarkos ir pan. Svarstydamą šiuos skundus, Komisija pateikė penkis paklausimus ministrams,⁷⁸ 32 išvados išsiųstos Valstybės gynėjui dėl valdininkų patraukimo baudžiamojon atsakomybėn, 35 kartus prašyta pasiaiškinimo, per šimtą kartų buvo kreiptasi į ministerijas pateikiant tam tikrą informaciją, per šimtą skundų buvo grąžinti kaip nepatenkantys į Komisijos kompetenciją ir pan.

Skaitydamas pranešimą, K. Ralys atkreipė dėmesį, kad Lietuvoje vis pasikartoja neteisėtas milicijos elgesys, t. y. mušimas, areštavimas, nepaisant įstatymų bei asmenų teisių ir pan. Kariuomenė taip pat buvo paminėta kaip dažniausiai skundžiama, ypač komendantų elgesys, žvalgybos pareigūnai, kurie, nesilaikydami teisės aktų, suima asmenis, muša juos, verčia kreiptis į vienas įstaigas, paskui į kitas. Pirmininkas pastebėjo, kad neretas teisėjas rėmėsi rusų įstatymais, ignoravo Lietuvos Respublikos įstatymus ir „žmones teisia kaip jiems tinka.“⁷⁹

K. Ralys Steigiamojo Seimo nariams papasakojo ir apie tai, kaip į Skundų ir tardymo komisijos paklausimus, raštus reaguodavo Valstybės gynėjai, ministrai ir kiti valdininkai. Paaiškėjo, kad šie reaguodavo

⁷⁸ Pateikiame vieną iš vėlesnės Komisijos veiklos paklausimų pavyzdžių: Komisija padarė išvadą, kad vienas girininkas ir toliau eina savo pareigas, nors buvo nustatyta, kad jis išieškojo valstybės turto. Taigi Komisija kreipėsi į žemės ūkio ir valstybės turtų ministrą. Plačiau žr.: Steigiamojo Seimo darbai. 27 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1921 m. rugsėjo 27 d. posėdis, p. 1–2.

⁷⁹ Steigiamojo Seimo darbai. 12 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1921 m. sausio 28 d. posėdis, p. 564.

vangiai, o netinkamai atlikę savo pareigas valdininkai ir toliau jas eidavo. Pirmininkas akcentavo žmonių nusivylimą, taip pat ir baimę skusti: „Skųskis ar nesiskųsk, vien tik save į pavojų išstatysi. Jeigu koks komendantas ar viršininkas sužinos, kas jį skundė, tai jie į tai reaguos ir tam tikrus žingsnius darys. Kad taip yra daroma turime faktų užtenkamai.“⁸⁰ Tai, pasak K. Ralio, sukėlė didžiausią nepasitenkinimą valdžia, „o patys valdininkai gauna tokio įspūdžio, kad jie visa gali daryti, ir kad už darbus jiems atsakyti nereikės.“⁸¹ Skaudžiausia, anot K. Ralio, dėl teismų, nes jie atideda tokias bylas, dėl to ir Komisijos darbas nevaisingas. Maža to, ir nusižengimus ar nusikaltimus padariusių valdininkų vadovybė nesiima jokių veiksmų, pateisindama juos, o nusižengimus ar nusikaltimus įvardydamą nesusipratimais. Be to, tie valdininkai ir toliau eidavo savo pareigas. K. Ralys baigė savo kalbą prašydamas Steigiamojo Seimo tinkamai reaguoti į susidariusią situaciją ir pašalinti to priežastis.⁸²

K. Ralio pranešimas Seimo posėdyje nebuvo svarstomas. Pasak K. Ralio, posėdyje dėl neaiškių priežasčių nedalyvavo nė vienas Ministrų kabineto atstovas, o Seimas „visai nepanorėjo išsistart.“⁸³ Tačiau 1921 m. vasario 1 d. posėdyje ministras pirmininkas K. Grinius sureagavo į K. Ralio pranešimą ir pagyrė Komisijos darbą. Maža to, jis pasakė, kad ši Komisija – tai nepasitenkinimo valdžios darbais „barometras ypač Vyriausybei dabotinas ir negali būti jokių būdu ignoruojamas.“⁸⁴ Tačiau ministras pirmininkas visa savo kalba teisingo ir miliciją, ir teismus, ir žvalgybą, sakydamas, kad trūksta teisininkų ir pan., visur matydamas „progresą“ ir tai, kad „dalykai vis tik eina geryn.“⁸⁵ K. Grinius savo kalboje vartojo tokias sąvokas kaip „prikišama“ (esą K. Ralys reiškia pretenzijas Kabinetui), kad kritika yra „rizikinga“. Ministras pirmininkas ragino Seimą nepadaryti tokių pačių išvadų, kokias padarė Komisija. K. Grinius reikalavo Seimo narius atsakyti, ar jie pasitiki Ministrų kabinetu. Seimo nariai pareiškė, kad K. Ralio pranešimas negali būti nei paklausimo, nei interpeliacijos objektas. Taigi daugumos be jokių diskusijų buvo priimtas toks sprendi-

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ Steigiamojo Seimo darbai. 16 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1921 m. vasario 10 d. posėdis, p. 617.

⁸⁴ Steigiamojo Seimo darbai. 12 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1921 m. vasario 1 d. posėdis, p. 580.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 581.

mas: „Steigiamasis Seimas, išklaęssej Ministerij Kabineto paaikkinimo del Skundu komisijos praneimo, eina kitu dienos darbu svarstyti.“⁸⁶

Tik viename posedyje buvo grizta prie K. Ralio praneimo, aptariant Vidaus reikalu ministerijos etatus, idant butu padidintas milicijos virsininku skaičius.⁸⁷ Tame posedyje K. Ralys sieke atsakyti i ministro pirminko paaikkinimus del milicijos. Pirmiausia, jis paaikskino, kad Komisijos darbas yra tirti skundus, o ne pagyrimus ir kad ministras pirmininkas tinkamo atsakymo nepateike, tvirtindamas tik tai, kad milicijai yra per daug darbo, taiciau nepaaikkindamas, kaip bus sprendziama problema. K. Ralys akcentavo, kad „<...> Seimo seimininkams visai neidomu klausyti praneimu apie tuos skundus ir apie musu milicijos zygius; bet musu pilieciams, kuriems reikia tuos skundus su asarom raityti, visa tai savo kailiu pakelti ir dar nebuti tikriems, kad toliau dar blogiau neatsitiks <...>“, toliau Seimo narys tvirtino, kad valdzia turi buti griezta ir pasiryzusi pilieciu ramybe saugoti, o „teisintis vien tuo, kad milicija turi per daug darbo, negalima, nes cia ne darbo reikalas.“⁸⁸

Steigiamajame Seime buvo sudaromos ir specialios tardymo komisijos.⁸⁹ Po 1920 m. rugpjucio–rugsėjo menesiais vykusiu kariniu susiremimu tarp lietuviu ir lenku del Suvalkijos⁹⁰ 1921 m. liepos 20 d. buvo paskelbtas istatymas del Suvalku fronto atsitikimu tardymo komisijos.⁹¹ Sia komisija sudare trys Steigiamojo Seimo nariai, i komisija jie galejo kviesti ekspertais vykdomosios ir teismines valdzios atstovus. Komisija galejo reikalauti is instituciju, iskaitant ir teismus, reikalingos informacijos, siu instituciju atstovu paaikkinimu, raitytiniu dokumentu, galejo daryti kratas, apklausti liudytojus. Atlikti tyrima („tardyma“) Komisijos nariai galejo pavesti ir pakviestiems is vykdomosios ar teismines valdzios instituciju ekspertams. Apie tyrimo isvadas Komisija turėjo pranešti Steigiamajam

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Steigiamojo Seimo darbai. 13 sasuivinis. Steigiamojo Seimo 1921 m. vasario 10 d. posedis, p. 617.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Steigiamojo Seimo darbai. 19 sasuivinis. Steigiamojo Seimo 1921 m. geguzes 13 d. posedis, p. 27–28.

⁹⁰ Apie tai plačiau žr.: Bobinaitė Asta. „Lietuvos ir Lenkijos konfliktas dėl Suvalkijos 1919–1920 m.“, *Jotvingių kraštas: jotvingių krašto istorijos paveldo metraštis*, 3 (2011): 191–217, 473, 494–495, <https://etalpykla.lituanistikadb.lt/object/LT-LDB-0001:J.04~2011~1477054635143/J.04~2011~1477054635143.pdf> – 27 XII 2021.

⁹¹ „Istatymas Suvalkų fronto atsitikimų tardymo komisijai sudaryti“, Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 68–611.

Seimui. Buvo sudaryta ir Miškų tardymo komisija (arba Miškų reikalams tirti komisija⁹²), ir Geležinkelių bylai tirti komisija, ir t. t.

Komisijų pranešimai dažnokai buvo atidedami. Antai Savivaldybių ir administracijos komisijos pranešimas buvo atidėtas aštuonis kartus. Pagaliau 1921 m. liepos 5 d. posėdyje jis buvo išklaustas. Paašškėjo, kad Komisijos nariams, oficialiose Komisijos patalpose priėmus piliečius, kurie norėjo pasiaiškinti dėl Įstatymo apie butų nuomos mokesčių normas, į patalpas įsiveržė milicija ir prašė pasiaiškinti, koku pagrindu vyksta susirinkimas. Komisijos nariai, tarp jų ir teisininkas O. Finkelšteinas, pareiškė, jog tokie milicijos veiksmai traktuotini kaip Komisijos įžeidimas, jos veiklos trukdymas, „tokiose apystovose Komisija neranda galimu toliau tęsti darbą.“⁹³ Geležinkelių bylai tirti komisijos pranešimas apskritai buvo neišklaustas, pateisinant tai kitos suinteresuotos pusės nedalyvavimu posėdyje, nors buvo atliktas tyrimas ir dėl nuostolių, padarytų valstybei, ir dėl geležinkelių ūkio organizacijos trūkumų, ir dėl geležinkelių tarnautojų.⁹⁴ Galbūt dėl tokio delsimo ir nereagavimo į problemas po beveik metų kilo geležinkelių darbininkų ir tarnautojų streikas dėl per mažų atlyginimų. Pasak Steigiamojo Seimo sekretoriaus V. Račkausko, „valdžios organai“ nevedė derybų su darbininkais, tik ėmėsi „neteisetų represijų“, priėmė įsakymą panaikinti profesinę sąjungą, darbininkai buvo atleidžiami, areštuojami.⁹⁵ Apie visas komisijas K. Ralys pareiškė:

„Mes esame tiek puslapių prirašę! Ir kokios to pasekmės? Kokie to tardymo vaisiai? Jokių. Komisija padaro tardymą, praneša, kad nusikaltusiųjų bylos yra atiduotos teismui, o Seimas visa tai išklausęs pasako: – einame prie sekamo dienotvarkės punkto. Jei iš visų komisijų tokie tikrai rezultatai, tai kyla klausimas, kam tokios komisijos reikalingos?“⁹⁶

⁹² Komisija savo pranešimą buvo pateikusi 1922 m. vasario 17 d. ir vasario 21 d. Steigiamojo Seimo posėdžiuose. Žr.: Steigiamojo Seimo darbai 1920–1922. 36 sąsiuvinis, p. 21–42.

⁹³ Steigiamojo Seimo darbai. 23 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1921 m. liepos 5 d. posėdis, p. 30–31.

⁹⁴ Steigiamojo Seimo darbai. 22 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1921 m. birželio 22 d. posėdis, p. 32–33.

⁹⁵ Steigiamojo Seimo darbai. 12 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. gegužės 30 d. posėdis, p. 41.

⁹⁶ Steigiamojo Seimo darbai. 43 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1921 m. vasario 11 d. posėdis, p. 642.

Lietuvos valstiečių sąjungos ir Lietuvos socialistų liaudininkų demokratų partijos nariai savo susirinkimuose, posėdžiuose taip pat diskutavo „valdininkų saugliavimo“ klausimais.⁹⁷ Antai viename iš posėdžių, vykusių 1921 m. spalio 8–12 dienomis, buvo pastebėta, kad „valdininkai su įstatymais prasilenkia, kyšius ima, žiauriai su piliečiais elgiasi.“⁹⁸ Buvo siūlyta prie Ministrų kabineto sudaryti atitinkamą įstaigą, kuri rinktų informaciją apie visus Lietuvos valdininkus ir valdžios įstaigas, kad be šios įstaigos žinios į tarnybą valdininkai nebūtų priimami, kad pašalinti iš pareigų dėl savo kaltų veiksmų arba neveikimo nebegalėtų pretenduoti į atsakingas pareigas, kad kiekvienas turėtų kovoti su valdininkų piktnaudžiavimu valdžia per žiniasklaidos priemones, kitus veiksmus, kreipdamiesi į teismus ar į valdininkų vadovus.⁹⁹

Kaip matyti, skundų komisijų veikla buvo komplikauta, nepageidaujama, nebuvo detalčiai reglamentuotų skundų nagrinėjimo procedūrų, apskritai taisyklių, aiškių komisijų narių teisių, sprendžiamosios galios ir pan. Taigi galima kalbėti tik apie skundų nagrinėjimo užuomazgas Steigiamojo Seimo veikimo laikotarpiu. Nors amžininkai kiek kitaip atsiliepė apie Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisiją. Antai K. Narkevičius Komisijos uždavinį apibūdino kaip administracijos subjektų veiksmų teisėtumo tikrinimą, pavadino ją tarnybinės ar hierarchinės kontrolės dariniu, akcentavo, kad į Komisiją galėjo kreiptis kiekvienas pilietis, net ir tas, kurio teisės ir teisėti interesai nebuvo tiesiogiai susiję su skundžiamu administraciniu aktu. Maža to, K. Narkevičius padarė išvadą, kad ši komisija dar labiau primena administracinį teismą, tačiau kartu pastebėjo, kad

„jai trūksta esminių teismui suteikiamų garantijų: nepriklausomumo, viešumo, šalių bylojimo ir kt. Ta Komisija buvo Steigiamojo Seimo organas <...>, ji buvo politinė. <...> ji tarnavo politinei administracijos darbų tikslingumo priežiūrai. Gimusi politinių kovų ir aistrų sukuryje, ji turėjo likti jų paveikta. Apie tikro teisėtumo pasiekimą čia negali būti kalbos.“¹⁰⁰

⁹⁷ Lietuvos valstiečių sąjungos ir Lietuvos socialistų liaudininkų demokratų partijos 1921 m. dokumentai. LMAVB RS, f. 199-24, l. 98–111.

⁹⁸ *Ibid.*, 108.

⁹⁹ Lietuvos valstiečių Sąjungos ir socialistų liaudininkų demokratų suvažiavimo 1921 m. spalio 8–12 d. nutarimas „Dėl valdininkų saugliavimo“. Žr.: *ibid.*, 21.

¹⁰⁰ Narkevičius, *supra note*, 15: 21.

1.3. Seimo Skundų ir peticijų komisija

*„Ir todėl šita komisija, kol ypatingai dar pas mus nėra
administracinės justicijos,
turės labai rimtas ir svarbias pareigas atlikti.“¹⁰¹*

(Seimo narys A. Sugintas, 1926)

Seimo Skundų ir peticijų komisija (toliau – Komisija), kaip ir daug kitų, buvo įsteigta 1922 m. Ji perėmė Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos veiklą. Tą akcentavo ir Seimo narys J. Steponavičius.¹⁰² Iš pradžių buvo pasiūlyta Peticijų komisija, kuri turėjo nagrinėti skundus ir prašymus.¹⁰³ Vėliau apsispręsta Komisiją vadinti Skundų ir peticijų, nes ji „faktinai užsiims skundais“, o „peticija yra patarimas <...> yra daugybė tokių dalykų, kurie reikalauja neatidėliotino pataisymo. Tai jau būtinai turėtų būti ir žodis „Skundų.“¹⁰⁴ Į Skundų ir peticijų komisiją 1922 m. buvo išrinkti pirmojo Seimo nariai L. Purėnienė, K. Šukys, P. Josiukas, K. Ralys, J. Kardelis, A. Rimkus, J. Steponavičius, S. Tijūnaitis,¹⁰⁵ T. Aleliūnas.¹⁰⁶

Komisijos veiklos pavyzdžių išlikę nedaug. Antai 1922 m. gruodžio 20 d. Komisija perskaitė nepaprastąjį pranešimą Seimo nariams dėl iš Palangos valsčiaus tarybos gauto skundo.¹⁰⁷ Skundžiamasi buvo dėl to, kad Miškų departamentas ir žemės ūkio ministras 1922 m. lapkričio 28 d. be skelbimo pramonininkams pardavė 887 pušis iš Palangos priemiesčio. Komisijos nariai pabrėžė, kad viską darė, kad kirtimai būtų sustabdyti, o sutartys su pirkliais dėl Palangos miškų kirtimo nutrauktos. Nepaisant to, medžiai buvo iškirsti. Be to, nebuvo nustatytos tiksliai miškų kirtimo vietos, todėl pakviestas miškų urėdas, kad Komisijos nariams atvežtų Palangos miškų planus. Neaišku, kuo pasibaigė šis ginčas, nes posėdžio metu pasiūlyta šiuo klausimu nediskutuoti, tik atkreipti Seimo narių dėmesį į susiklosčiusią situaciją. Nors nebuvo jokio dokumento, kuriame numatyti Komisijos veiklos tikslai, manytina, kad Komisijos nariai tei-

¹⁰¹ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 9 d. 6-asis posėdis, p. 5.

¹⁰² Seimo stenogramos. I Seimo 1923 m. sausio 16 d. 18-asis posėdis, p. 1–2.

¹⁰³ Seimo stenogramos. I Seimo 1922 m. lapkričio 24 d., 4-asis posėdis, p. 1.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 2.

¹⁰⁵ Seimo stenogramos. I Seimo 1922 m. lapkričio 28 d., 5-asis posėdis, p. 6.

¹⁰⁶ Seimo stenogramos. I Seimo 1923 m. sausio 23 d. 20-asis posėdis, p. 3.

¹⁰⁷ Seimo stenogramos. I Seimo 1922 m. gruodžio 20 d., 13-asis posėdis, p. 8.

singai juos suprato – ginti viešąjį interesą. Antai posėdžio metu, aptariant Palangos miškų klausimą, buvo pastebėta: „Kiekvienam susipratusiam Lietuvos piliečiui Palanga yra brangi ir reikalinga.“¹⁰⁸

1923 m. sausio 16 d. posėdyje buvo perskaitytas Skundų ir peticijos komisijos pranešimas. Iš jo paaiškėjo, kad Komisija prašė leisti vadovautis Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutu,¹⁰⁹ nes, pasak Komisijos nario J. Steponavičiaus, Komisijai trūksta galių: „<...> esame gavę didelį skundą apie visokius netikslius darbus ir net nusižengimus didesnės rūšies iš Alytaus rajono; mes turim tą skundą ir neturim išėjimo, ką mes turim padaryt su tuo nauju skundu.“¹¹⁰ Iš pranešimo taip pat paaiškėjo, kad asmenys, kurie skundė valdininkų veiksmus, dažnai tų pačių valdininkų būdavo „patraukiami teisman <...>. Kada į piliečių skundus nekreipiama domės, tai piliečiai, kurie skundėsi apskrities viršininku ar ką, paskui negali tiesiog gyventi, nes tiems žmonėms ramybės neduodama.“¹¹¹ Galiausiai Seimo nariai priėmė rezoliuciją, pagal kurią buvo leista laikinai vadovautis 1920 m. priimtu Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos statutu.

Antrojo Seimo Skundų ir peticijų komisiją sudarė Seimo nariai V. Beržinskas, J. Dagilis, P. Butkus, A. Sugintas,¹¹² L. Purėnienė,¹¹³ J. Daukšys,¹¹⁴ I. Lapinskas,¹¹⁵ A. Vilimas.¹¹⁶ Apie Komisijos veiklą likę nedaug duomenų. Žinoma, kad būdavo gaunama daug skundų (vėliau nurodyta, kad skundų per metus būdavo du tūkstančiai¹¹⁷), todėl ir vėl buvo prašyta leisti, nagrinėjant skundus, naudoti pirmojo Seimo Skundų ir peticijų komisijos statutą¹¹⁸ (turėtas galvoje 1920 m. patvirtintas Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutas). Vėliau paaiškėjo, kad šio statuto normomis Komisijos nariai nesivadovavo, kad iš esmės komisija atliko ne skundų nagrinėjimo funkciją, o skundų peržiūrėjimo ir perdavimo

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ „Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutas“, Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 40-423.

¹¹⁰ Seimo stenogramos. I Seimo 1923 m. sausio 16 d. 18-asis posėdis, p. 1.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Seimo stenogramos. II Seimo 1923 m. birželio 8 d., 2-asis posėdis, p. 9, 12.

¹¹³ Seimo stenogramos. II Seimo 1923 m. birželio 15 d. 3-asis posėdis, p. 2.

¹¹⁴ Seimo stenogramos. II Seimo 1924 m. gruodžio 19 d. 153-asis posėdis, p. 32–34.

¹¹⁵ Seimo stenogramos. II Seimo 1925 m. balandžio 3 d. 174-asis posėdis, p. 2.

¹¹⁶ *Ibid.*, 5.

¹¹⁷ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 9 d. 6-asis posėdis, p. 7.

¹¹⁸ Seimo stenogramos. II Seimo 1923 m. birželio 16 d., 5-asis posėdis, p. 6.

vykdomosios valdžios institucijoms funkciją.¹¹⁹ 1924 m. liepą paskelbtas Seimo statutas,¹²⁰ tačiau normos, reglamentuojančios Seimo komisijų statusą buvo nepakankamos.

Išrinkus trečiąją Seimą kilo didžiulė diskusija dėl Skundų ir peticijų komisijos naikinimo, motyvuojant tuo, kad šios komisijos veikimas „suvedžioja žmones“, t. y. asmenys, kreipdamiesi į komisiją, dažnai lieka nepatenkinti: „skundų būna gana daug, komisija būna skundais užvers-ta, tai toji komisija atsakymus duoda labai vienodus ir bylos būna labai menkai nagrinėjamos.“¹²¹ Buvo akcentuota, kad paprastai Komisijos nariai kreipėsi į vykdomosios valdžios institucijas, kurios atsako labai trumpai „taip“ arba „ne“. Reizumuojant buvo tvirtinama, kad piliečiai, kreipęsi į Komisiją, jautėsi apgauti, nusivylę. Maža to, buvo pabrėžta, kad žmonės paprastai nesuvokė, kokiais atvejais kreipiamasi į Komisiją, nes dažnai kreipėsi dėl teismų sprendimų, tikėdamiesi, kad komisija juos panaikins.

Kiti Seimo nariai tvirtino, kad tokios Komisijos negalima naikinti – esą žmonės jau pripratę prie jos („Piliečiai jau pripratę, kad ten sostinėj yra šeimininkas, kuris prižiūri teisėtumą“¹²²). Maža to, Komisijos nariams buvo reikalaujama platesnių įgaliojimų, „kad ji galėtų savo uždavinius rimčiau atlikti.“¹²³ Seimo nariai pažymėjo, kad tokia Komisija reikalinga, nes per ją Seimo atstovai turės įtakos pačiai Vyriausybei ir galbūt vienas kitas klausimas bus išspręstas greičiau ir tinkamiau, be to, buvo akcentuota, kad per komisiją „galima būtų palaikyti <...> artimus ir tampus ryšius su liaudimi, su provincija“,¹²⁴ galiausiai buvo pasakyta, kad komisi-ja – „klapanas, jungiantis kraštą su Seimu.“¹²⁵

Seimo narys O. Finkelšteinas atkreipė dėmesį, kad iš esmės reikia pertvarkyti Komisiją, nes ji turi nagrinėti politinę reikšmę turinčius skundus, politinės atsakomybės reikalaujančius skundus, o ne tuos, iš kurių paaiškėja, kad valdininkas nesilaiko įstatymo normų, viršija įgaliojimus ir kuriuos turi nagrinėti teismas.¹²⁶ Seimo narys A. Sugintas pabrėžė, kad Komisijos negalima naikinti, kol nėra priimtas įstatymas, įtvirtinantis Lietuvoje administracinės justicijos instituciją, t. y. kol nėra įsteigtos

¹¹⁹ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 9 d. 6-asis posėdis, p. 4.

¹²⁰ „Seimo statutas“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 163-1152.

¹²¹ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 9 d. 6-asis posėdis, p. 1–2.

¹²² *Ibid.*, 4.

¹²³ *Ibid.*, 1–2.

¹²⁴ *Ibid.*, 3.

¹²⁵ *Ibid.*, 4.

¹²⁶ *Ibid.*

įstaigos, kuriai būtų galima „apskusti administracijos neteisėti žygiai.“¹²⁷ Seimo narys akcentavo, kad nuo tada, kai 1922 m. įsigaliojo Konstitucija, „buvusieji seimai“ taip ir nesugebėjo priimti įstatymo, reglamentuojančio administracijos veiklos teisėtumo teisminę priežiūrą.¹²⁸ Maža to, Seimo narys atkreipė dėmesį, kad laikina rezoliucija dėl naudojimosi 1920 m. priimtu Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisijos statutu nebuvo pakankamas teisinis pagrindas veikti Skundų ir peticijų komisijai. Ir čia buvo pastebėta, kad per kelerius metus Seimas nepriėmė atnaujinto šios komisijos veikimo statuto. A. Sugintas priminė, kad jis buvo šios komisijos narys ir kad ne kartą Komisijos nariai prašė Seimo priimti tokį statutą, bet jis taip ir liko ne tik nepriimtas, bet ir net neparengtas. Seimo narys taip pat prisiminė įdomų faktą, paaiškinantį, kodėl komisijos veikimas buvo silpnas. Antai buvusį Komisijos pirmininką A. Vilimą sekė žvalgybos agentai: „Jeigu būdavo tokių atsitikimų, kad Skundų komisijos pirminkui grėsė pavojus būti sekamam politinės žvalgybos dėl jo darbuotės, tai, žinoma, kokia galėjo būti kalba apie šitokią Skundų komisiją, kuri galėtų kitoniškai veikti negu vesti susirašinėjimą popieriukais su ponais ministrais.“¹²⁹ Seimo narys J. Dagelis palaikė nuomonę, kad Komisijos negalima naikinti. Tai jis grindė faktais. Pasak jo, per metus buvo gauta du tūkstančiai skundų ir į dešimt procentų iš jų buvo atsakyta teigiamai. O tai įrodo, kad Komisija reikalinga.¹³⁰ Be to, J. Dagelis pabrėžė, kad tokios Komisijos panaikinimas atims iš žmonių „galimybę skųstis dėl būsimos valdžios darbų“ ar „ieškoti tiesos, nusiskųsti dėl valdininkų sauvalės.“¹³¹

Seimo narys A. Voldemaras, nepalaikydamas nei O. Finkelšteino, nei A. Suginto, pareiškė, kad tokia Komisija būtų kenksminga vien jau dėl to, kad Komisijos veikla neatitiko parlamento kompetencijos, nes parlamentas negali „teisti vyriausybės darbų“,¹³² jis gali tik prižiūrėti jos darbą paklausimų, interpeliacijų, revizijų būdu. Tačiau J. Dagelis priminė, kad egzistuoja ir dar vienas būdas – peticijų, todėl Komisija privalo veikti.¹³³

Trečiojo Seimo nariai, priešinantys Seimo nariui A. Voldemarui, vis dėlto apsisprendė sudaryti Skundų ir peticijų komisiją bei nurodė, kad

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*, 5.

¹³⁰ *Ibid.*, 7.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*, 8.

ji turi vadovautis 1920 m. priimtu Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutu.¹³⁴ Komisijos nariais buvo išrinkti V. Galinis, A. Endziulaitis, M. Galdikienė, R. Kinderis, M. Jagštaitis (vėliau vietoj jo J. Šuišelis¹³⁵), A. Sugintas, J. Jakštas (vėliau atšauktas¹³⁶), A. Valavičius, J. Dagelis,¹³⁷ P. Kuzminskas,¹³⁸ J. Sakalauskas.¹³⁹

Trečiasis Seimas veikė vienuolika mėnesių, per juos nebuvo priimtas naujas Skundų ir peticijos komisijos statutas, taip pat, sprendžiant iš išlikusių dokumentų, nebuvo perskaitytas nė vienas Komisijos pranešimas apie atliktus darbus.

1.4. Seimo Peticijų komisija

*„Peticijas mes laikome tokiu pat rimtu klausimu
todėl, kad Lietuvoje nėra administracinio teismo.“*¹⁴⁰
(Seimo narys A. Merkys, 1936)

Po devynerių metų pertraukos Seimas 1936 m. vėl susirinko. Svarstant Seimo statuto projektą, neišvengiamai iškilo ir peticijų klausimas. Pasak Seimo nario A. Merkio, peticijų klausimas svarbus, nes Lietuvoje nėra administracinio teismo. Iš tokio samprotavimo galima daryti išvadą, kad Seimo Peticijų komisija turėjo atlikti administracinio teismo funkciją. A. Merkys atkreipė dėmesį, kad dažnai valdžios veiksmai ar neveikimas negalėjo būti skundžiami teismams, o į teismus dažniausiai patekdavo ginčai, kilę iš civilinių teisinių santykių. Maža to, Seimo narys pabrėžė, kad iš gaunamų peticijų gali kilti sumanymas parengti įstatymą (manyti-na, A. Merkys turėjo mintyje administracinio teismo įstatymo projektą). Taigi vieno pirmųjų ketvirtojo Seimo posėdžio metu buvo akcentuotas Peticijų komisijos poreikis.¹⁴¹

1936 m. rugsėjo 21 d. paskelbtas Seimo statutas.¹⁴² Seimo statute komisijų teisiniam statusui reglamentuoti buvo skirta nuo 47 iki 70 straips-

¹³⁴ *Ibid.*, 10.

¹³⁵ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 15 d. 8-asis posėdis, p. 11.

¹³⁶ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. rugsėjo 24 d. 26-asis posėdis, p. 4.

¹³⁷ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 9 d. 6-asis posėdis, p. 12.

¹³⁸ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 12 d. 7-asis posėdis, p. 8.

¹³⁹ Seimo stenogramos. III Seimo 1927 m. balandžio 1 d. 76-asis posėdis, p. 1.

¹⁴⁰ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. rugsėjo 17 d. 3-iasis posėdis, p. 14.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² „Seimo statutas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 550-3828.

nių, o peticijoms bei Peticijų komisijai – nuo 108 iki 126 straipsnių. Atskiras Peticijų komisijos teisinis reglamentavimas bylojo, kad peticijoms ir skundams suteikta išskirtinė reikšmė. Antai ir Komisijos nariai buvo pareiškę, kad „peticijoms yra pavestas visai atskiras skyrius. Todėl Peticijų komisiją negalima lyginti su paprastomis komisijomis <...> yra ypatinga komisija.“¹⁴³

Pagal Seimo statuto 108 straipsnį, Peticijų komisija turėjo būti renkama kiekvienos paprastosios sesijos pradžioje.¹⁴⁴ Ją sudarydavo 7 nariai. Po kelių dienų nuo tada, kai buvo paskelbtas Seimo statutas, išrinkti pirmieji Peticijų komisijos nariai – J. Viliušis, A. Merkys, I. Aleksa, A. Repčys, J. Maurukas, A. Pimpė, P. Galvydis.¹⁴⁵ Vėliau nariais išrinkti K. Stankūnas, J. Jakimavičius, P. Barkauskas, B. Tallat-Kelpša, M. Gylys, P. Dailidė, J. Rimkus, M. Kviklys, J. Raudonis, K. Statulevičius, J. Bikinas, K. Andrašius, J. Sadauskas, V. Kaveckas. Nuolat į šią Komisiją buvo renkami A. Merkys, A. Pimpė, M. Gylys, J. Maurukas ir J. Viliušis.¹⁴⁶

Seimo statute buvo nustatytos Peticijų komisijos pareigos, pavyzdžiui, jeigu Komisija peticijoje pastebi duomenų, susijusių su valdžios subjektų veikla, apie tai turi pranešti Seimo pirmininkui, o šis ministrui pirmininkui arba atitinkamam ministrui, arba valstybės kontrolieriui. Komisija taip pat buvo įpareigota duoti paklausimus dėl Vyriausybės veiklos arba siūlyti Seimui priimti interpeliaciją Ministrų kabinetui arba atskiram ministrui, peticijų pagrindu siūlyti Seimui rengti įstatymų projektus. O pagrindinis Komisijos darbas buvo svarstyti gautas peticijas.

Peticijų komisija teikdavo pranešimus sesijos pabaigoje ir informuodavo Seimą apie atliktą veiklą („darbuotę“). Iš šių pranešimų paaiškėjo, kad Peticijų komisija gaudavo labai daug raštų. Antai 1936 m. nuo rugsėjo iki lapkričio gauta 190 raštų,¹⁴⁷ o 1939 m. per pusketvirtą mėnesio – 192 peti-

¹⁴³ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. gruodžio 6 d., 60-asis posėdis, p. 133.

¹⁴⁴ Nuo 1936 m. iki 1939 m. Peticijų komisija buvo renkama septynis kartus. Žr.: Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. vasario 5 d., 25-asis posėdis, p. 5; 1937 m. rugsėjo 9 d., 44-asis posėdis, p. 4; 1938 m. vasario 2 d., 68-asis posėdis, p. 34; 1938 m. rugsėjo 16 d., 90-asis posėdis; 1939 m. vasario 23 d., 120-asis posėdis, p. 35; 1939 m. rugsėjo 19 d., 141-asis posėdis; manytina, 1940 m. vasario 20 d., 171-asis posėdis, taip pat žr. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1114, l. 176.

¹⁴⁵ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. rugsėjo 23 d. 4-asis posėdis, p. 16–17.

¹⁴⁶ Apie IV Seimo Peticijų komisijos rinkimus rašė ir tuometėje spaudoje. Žr.: „Seimas išsirinko nuolatinį prezidiumą. Išrinkta ir peticijų komisija“, *Karys*, 1936, spalio 1 d., 40/915, 993.

¹⁴⁷ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. lapkričio 28 d., 22-asis posėdis, p. 118.

cijos.¹⁴⁸ Iš viso nuo 1936 m. rugsėjo iki 1939 m. gruodžio į Komisiją buvo kreiptasi per du tūkstančius kartų. Didžioji raštų dalis buvo ne peticijos (jų gauta „vos keletas“), o skundai dėl administracijos veiksmų, valdininkų atleidimo iš tarnybos, pensijų paskyrimo, mokesčių, pašalpų. Asmenys neretai kreipdavosi ir dėl informacijos gavimo. Vienoje iš sesijų A. Merkys pranešė, kad iš viso gavo 405 raštus, iš jų tik 55 buvo susiję su peticijomis, o didžioji jų dalis – skundai dėl mokesčių, tarnybinių santykių, kitų administracijos veiksmų, pašalpų nukentėjusiems dėl stichinių nelaimių, taip pat žmonės ieškojo teisybės dėl teisingumo institucijų veiksmų.¹⁴⁹ Raštų kasmet daugėjo. Kitos sesijos pabaigoje Komisijos pirmininkas A. Merkys pranešė, kad gavo 438 naujus raštus. Pirmininkas ir vėl pabrėžė, kad peticijų buvo vos keletas, dauguma raštų – skundai dėl administracijos veiksmų, „kad esą neteisėtai išspręsti klausimai.“¹⁵⁰ Dar kitoje sesijoje pranešta apie 357 gautus raštus, apie 59 Komisijos posėdžius ir 700 apsprastų skundų.¹⁵¹ Vėliau pranešta, kad per IV sesiją gauti 298 raštai, organizuoti 69 posėdžiai ir priimti 466 nutarimai.¹⁵² 1940 m. Peticijų komisija pateikė labai trumpą savo veiklos apžvalgą – nuo 1940 m. vasario 16 d. iki 1940 m. gegužės 31 d. gauta 110 peticijų.¹⁵³

Peticijų komisija nagrinėdavo skundus ir dažnokai konstatuodavo, kad administracija elgdavosi neteisėtai. Apie tokius atvejus Komisija pranešdavo Seimo pirmininkui, o šis – atitinkamų institucijų vadovams. Patys Komisijos nariai buvo nepatenkinti tokia tvarka. Jie pabrėždavo, kad yra kaip teisėjai, sprendžiantys įvairius juridinius kazusus, tačiau priklausantys nuo Ministrų kabineto pagalbos ir geros valios.¹⁵⁴ Be to, Komisijai tekę ir tiesiog persiųsti raštus atitinkamoms ministerijoms, atidėti raštus kaip medžiagą įstatymams rengti, kreiptis su paklausimais į ministrą pirmininką, ministrus, pavyzdžiui, dėl oficialaus leidinio „Vyriausybės žinios“ prieinamumo gyventojams, verslo pelno mokesčio¹⁵⁵ ir t. t.

Peticijų komisija buvo atkreipusi dėmesį ir į keletą peticijų, pavyzdžiui, dėl Valstybės Tarybos narių, pasirašiusių Lietuvos Nepriklausomy-

¹⁴⁸ Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. gruodžio 30 d., 169-asis posėdis, p. 202.

¹⁴⁹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. balandžio 30 d., 42-asis posėdis, p. 147.

¹⁵⁰ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. gruodžio 6 d., 60-asis posėdis, p. 131.

¹⁵¹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. balandžio 30 d., 84-asis posėdis, p. 141.

¹⁵² Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. balandžio 14 d., 132-asis posėdis, p. 102.

¹⁵³ Seimo stenogramos. IV Seimo 1940 m. gegužės 31 d. 193/36-asis posėdis. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1114, p. 65.

¹⁵⁴ Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. sausio 31 d., 66-asis posėdis, p. 17–18.

¹⁵⁵ Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. gruodžio 30 d., 169-asis posėdis, p. 202.

bės Akta, teisės gauti 20 hektarų žemės.¹⁵⁶ Komisija teikdavo paklausimus ministrams, remdamasi asmenų skundais, pavyzdžiui, dėl žemės nusausinimo ir melioracijos darbų įtakos ūkininkų veiklai.¹⁵⁷

Peticijų komisija inicijuodavo ir įstatymų projektų rengimą. Dažniausiai tai daryti skatindavo daug skundų atitinkamais klausimais. Antai daugiausia Komisija gaudavo 1918–1920 m. kariavusių savanorių skundų, todėl ji inicijavo Lietuvos valstybės ordinų, medalių ir kitų pasižymėjimo ženklų įstatymo pakeitimo projektą.¹⁵⁸ Pagaliau idėja parengti Administracinio teismo įstatymo projektą taip pat kilo Komisijos nariams¹⁵⁹ (apie šį projektą ir jo likimą žr. II dalies 3.2 poskyrį).

Peticijų komisija dirbo intensyviai, pavyzdžiui, per du mėnesius įvykdavo per dvidešimt posėdžių.¹⁶⁰ Be to, ji prašė Seimo prezidiumo leisti jai dirbti ir ne sesijų metu,¹⁶¹ nes nespėdavo visų skundų išnagrinėti. Antai viename posėdžių buvo pabrėžta, kad „turime apie 500 neišspręstų bylų. Piliečiai vaikščioja po kelis kartus, teiraujasi <...>. Jeigu dabar bylas neišspręsti, kitoj sesijoje jų prisirinks dar daugiau.“¹⁶² Tad buvo siūloma, kad Komisija nuolatos veiktų. Seimo nariai priešinosi šiai idėjai, tvirtindami, kad tokia komisija nėra konstitucinio lygmens ir kad ji negali veikti, kai Seimo nariai nesusirinkę į sesijas. Taigi Komisija ir toliau veikė tik Seimo sesijų metu.

Akivaizdu, kad Peticijų komisija neprilygo administraciniam teismui nei savo kompetencija, nei teisiniu statusu, nei Komisijos narių pareigomis ar teisėmis. Tačiau istorijoje apie Lietuvos administracinę teisą šios komisijos negalima nepaminėti, nes 1936–1939 m. tai buvo beveik vienintelė institucija, kuri nagrinėjo asmenų skundus dėl valstybinio administravimo subjektų veiksmų. Be to, Komisija Seimo nariams kiekvienos Seimo sesijos pabaigoje pranešdavo apie savo nuveiktus darbus. Tie darbai buvo susiję ne su peticijomis, o su skundais dėl valstybinio administravimo subjekto veiklos. Tai ir brandino reikalą „atgaminti“ Administracinio teismo įstatymo klausimą (toks projektas parengtas 1932 m. Žr. II dalies 3.1 poskyrį),

¹⁵⁶ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. balandžio 23 d., 39-asis posėdis, p. 113.

¹⁵⁷ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. spalio 21 d., 51-asis posėdis, p. 63; 1937 m. spalio 28 d., 52-asis posėdis, p. 69.

¹⁵⁸ Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. gruodžio 20 d., 107-asis posėdis, p. 99.

¹⁵⁹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. kovo 17 d., 32-asis posėdis, p. 49–52.

¹⁶⁰ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. lapkričio 28 d., 22-asis posėdis, p. 118.

¹⁶¹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. gruodžio 3 d., 59-asis posėdis, p. 126.

¹⁶² Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. gruodžio 6 d., 60-asis posėdis, p. 133.

o komisijos pirmininką A. Merkį būti pagrindiniu Administracinio teismo įstatymo projekto idėjos kūrėju (žr. II dalies 3.2 ir 3.3 poskyrius). Tai taip pat viena iš priežasčių, kodėl Seimo Peticijų komisija svarbi siekiant atkurti visą administracinio teismo istorijos Lietuvoje paveikslą.

2. Ministerijų juriskonsultų komisija – „rudimentinis administracinio teismo surogatas“

„<...> teisės suderinimo ir logingo sisteminimo srity, įneša, kad ir netobulą ir neužtenkamą, bet vis dėlto šiokią tokią teikiamą pataisą į teisminę valstybės funkciją, sudarant administracinio teismo kad ir labai rudimentinį surogatą.“¹⁶³

(M. Römeris, 1937)

Lietuvos įstatymų leidžiamajai valdžiai sudarant skundų komisijas, vykdomosios valdžios institucijų sistemoje veikė Ministerijų juriskonsultų komisija, atlikusi teisės ekspertės vaidmenį įstatymų projektų, Vyriausybės sutarčių srityse, nagrinėjusi ginčus ir priimdavusi sprendimus, teikusi teisinę nuomonę dėl klausimų, kuriais į ją kreipdavosi vykdomosios valdžios institucijos. Tai buvo institucija, kurią dėl jai suteiktos kompetencijos nagrinėti ginčus ir priimti sprendimus M. Römeris įvardijo „administracinio teismo surogatu.“¹⁶⁴

2.1. Ministerijų juriskonsultų komisijos statuso teisinis reglamentavimas

1920 m. kovo 10 d. Lietuvoje pradėjo veikti Ministerijų juriskonsultų komisija. Nežinomo autoriaus parašytame dokumente atskleista Ministerijų juriskonsultų komisijos steigimo priežastis:

„nesant administracinio teismo, kuris duotų teisinius paaiškinimus suvienodinimui praktikos visokiais administracijos veikimo kylančiais klausimais, kurių yra ne tik dėl įstatymų įvairumo / mūsų įstatymai, Rusijos įstatymai, Vokietijos įstatymai / ir dėl to, kad prisieina taikinti įstatymai, išleisti kitokio sutvarkymo valstybėms / Rusija,

¹⁶³ Römeris, *supra* note, 2: 95.

¹⁶⁴ *Ibid.*

*Vokietija /, kaip Lietuvos Respublika; nesant specialės komisijos, kuri dalyvautų visų įstatymų paruošimo ir prižiūrėtų jų suderinimą su veikiančiais įstatymais, buvo įsteigta 1920 m. kovo mėn. 10 d. juristų kolegija – Ministerijų Juriskonsultų Komisija.*¹⁶⁵

K. Narkevičius¹⁶⁶ pastebėjo, kad Ministerijų juriskonsultų komisija buvo įsteigta tuo metu, kai dar nebuvo sušauktas Steigiamasis Seimas ir veikė Valstybės Tarybos 1919 m. balandžio 4 d. priimti Lietuvos Vals-tybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai.¹⁶⁷ Juristas atkreipė dėmesį, kad nei prieš tai galiojusiuose Valstybės Tarybos 1918 m. lapkri-čio 2 d. priimtuose Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pama-tiniuose dėsnuose, nei tuo metu galiojusiuose Dėsnuose nebuvo jokių nuostatų apie teismus. Situaciją, kai teismų valdžia neminama laikinosio-se Lietuvos konstitucijose, M. Römeris apibūdino taip:

*„<...> Lietuvos valstybėje – bent laikinojoje jos santvarkoje – teismas paliekamas administracijoje, kaip hierarchizuota priklausoma funkci-ja arba tam tikrų priklausomų organų kompetencija, ir kad tiems or-ganams – teismams – visais jų kompetencijos ar funkcijos elementais – nustatoma bendra hierarchinė vyriausybės ir Ministerijų Kabineta prižiūrinčios (kontroliuojančios) Valstybės Tarybos viršūnė <....>.”*¹⁶⁸

M. Römeris klausė, kodėl taip atsitiko – ar mūsų politikai nežino-jo modernios valstybės valdžios principų, ar tai įvyko neįsigilinus, ne-tyčia? Teisininkas pabandė į tai atsakyti, nors atkreipė dėmesį, kad tai nelengva padaryti, nes „trūksta medžiagos Valstybės Tarybos motyvams pažinti.“¹⁶⁹ Viena iš prielaidų M. Römeris laikė tai, kad teismas nėra „po-litinės funkcijos organas“,¹⁷⁰ o Valstybės Tarybai galbūt labiau „įdoma-vo politinė valdžios problema <...> politinės galios organai ir šios galios sutvarkymas.“¹⁷¹ Tad teismo klausimas ir liko „tiesiog užmirštas ir praleis-tas – be jokios ypatingos tendencijos.“¹⁷² Tačiau pats M. Römeris abejojo

¹⁶⁵ Nežinomo autoriaus nedatuotas tekstas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1120, l. 9.

¹⁶⁶ Narkevičius, *supra note*, 15: 42–43.

¹⁶⁷ „Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai (Valstybės Tary-bos priimta 1918 m. lapkričio mėn. 2 d.)“, Laikinosios Vyriausybės žinių papildy-mas, 1918, Nr. 1.

¹⁶⁸ Römeris, *supra note*, 2: 66.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

šiuo paaiškinimu, tvirtindamas, kad Valstybės Taryboje buvo teisininkų, išmanančių valstybės valdžios klausimus. Todėl teismų valdžia galbūt sąmoningai neminima Lietuvos laikinosiose konstitucijose. Ir viena to priežasčių M. Rōmeris įvardijo nepasitikėjimą naujais teisėjais ir naujai steigiamais teismais, „dar neturinčių nusistovėjusių garbingų tradicijų nei aukštai kvalifikuoto personalo“,¹⁷³ galbūt dėl to norėta teisminę funkciją palikti vykdomojoje valdžioje, neišskiriant jos į „paritetinę autonominę funkciją su atskirais pagrindiniais organais.“¹⁷⁴

Mintis steigti tarpžinybinį darinį pirmą kartą rašytiniuose šaltiniuose pasirodė 1920 m. Tų metų sausio 16 d. ministras pirmininkas E. Galvanauskas kreipėsi į finansų, prekybos ir pramonės ministrą, išdėstydamas jam idėją apie tarpvadybinę juriskonsultų komisiją. Rašte ministras pirmininkas apibūdino ir komisijos veiklos tikslus – palaikyti ryšį tarp ministerijų rengiant įstatymų projektus, išsiaiškinti įvairius teisinius klausimus, kylančius valdymo srityje. Ta proga ministras pirmininkas prašė paskirti Finansų, prekybos ir pramonės ministerijos juriskonsultą A. I. Veryhą-Darevskį pradėti bendrą juriskonsultų posėdį, kuriame būtų aptartas klausimas dėl minimos komisijos įkūrimo.¹⁷⁵

Posėdis įvyko 1920 m. sausio 20 d. Darbotvarkėje buvo keturi klausimai – tarpvadybinės juriskonsultų komisijos sudėtis, komisijos posėdžių ir raštvedybos tvarka, pranešimų komisijai rengimo tvarka, komisijos santykių su kitomis institucijomis reglamentavimo tvarka.¹⁷⁶ Įgyvendinti idėją dėl tarpinstitucinio darinio steigimo buvo pavesta Finansų, prekybos ir pramonės ministerijos juriskonsultui A. I. Veryhai-Darevskiui. 1920 m. vasario 23 d. parengtas Tarpvadybinės Juriskonsultų Komisijos įstatymo projektas.¹⁷⁷ Jis buvo svarstomas 1920 m. kovo 5 d. Ministrų kabineto posėdyje.¹⁷⁸ Posėdžio metu Finansų, prekybos ir pramonės ministerijos juriskonsultas A. I. Veryha-Darevskis perskaitė savo paties parengtą Tarpvadybinės juriskonsultų komisijos įstatymo projektą. Ministras pirmininkas apibūdino Komisijos uždavinius: pirma, rengti įsta-

¹⁷³ *Ibid.*, 67.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Ministro pirmininko 1920 m. sausio 16 d. raštas finansų, prekybos ir pramonės ministrui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 25.

¹⁷⁶ Juriskonsultų 1920 m. sausio 20 d. posėdžio dienotvarkė. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 24.

¹⁷⁷ Tarpvadybinės Juriskonsultų Komisijos įstatymas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 12–14.

¹⁷⁸ Ministerių Kabineto 1920 m. kovo 5 d. posėdis. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 86, l. 128.

NUOTRAUSA. 28

MINISTERIŲ KABINETO
KANCELIARIJA.
-o-o-

Kaunas, Sausio mėn. 16 d. 1920 m.

P o n u i

FINANSŲ, PREKYBOS ir PRAMONĖS
MINISTERIUI.

Nr. 76.

Palaikymui kontakto tarp atskirų Mini-
sterijų sudarant įvairius įstatymų projektus ir išaiški-
nimui įvairių juridinių klausimų kylančių valdymo sri-
tyje reikalinga tam tikra tarpvadybinė juriskonsultų Ko-
misija. Eidamas prie tokio komisijos sudarymo, turiu
garbės prašyti Tamstą deleguoti savo Ministerijos juris-
konsultą į bendrą juriskonsultų posėdį šaukiamą kalbamo-
sios komisijos įkurimo reikalui aptarti š.m. sausio mėn.
20 d. Finansų, Prekybos ir Pramonės Ministerijos rūmuose
5 val. vakaro. Posėdį atidaryti įgalioju Finansų, Preky-
bos ir Pramonės Ministerijos juriskonsultui p. Vėrygą
Darevskį.

GALVANAUSKAS
Ministeris - Pirmininkas.

Tadas PETKEVIČIUS
Ministerių Kabineto Reikalų Vedėjas.

Kartu su šiuomi siunčiama siuloma juriskonsultų posėdžiui dienotvarkė.

Originalui atitinka

Už Sekretorius *Vaitiekaitis*
Σ

Ministrų kabineto kanceliarijos 1920 m. sausio 16 d. raštas finansų, prekybos ir pramonės ministrui. Lietuvos centrinio valstybės archyvo nuotrauka. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 25.

tymų projektus Ministrų kabinetui svarstyti, antra, atlikti kodifikacijos darbus, trečia, teikti nuomones sudarant sutartis. Politikas pareiškė, kad Juriskonsultų komisija palengvins Ministrų kabineto darbą. Posėdžio metu nuskambėjo ir abejonių dėl tokios komisijos reikalingumo – esą „iš tos Komisijos sunku kokio nors pozityvingo darbo laukti, susirinkus 7 ar 8 žmonėms galima tik mitingavimo laukti.“¹⁷⁹ Tačiau projektui buvo pritarta, tik nuspręsta pakeisti Komisijos pavadinimą iš „Tarpvadybinės“ į „Ministerijų juriskonsultų komisiją.“ Teisės aktą, pavadintą „Ministerijų juriskonsultų komisija“, 1920 m. kovo 10 d. pasirašė ministras pirmininkas ir reikalų vedėjas.¹⁸⁰ Toliau ši aktą vadina Komisijos statutu.

Statutas, kurį sudarė 12 straipsnių, nustatė Komisijos sudėtį, kompetenciją, darbo tvarką. Pagal Statuto 2 straipsnį, Komisiją turėjo sudaryti po vieną visų ministerijų juriskonsultą. Jeigu ministerijoje nebuvo juriskonsulto etato, turėjo būti paskirtas atstovas nuolatinio nariu. Kilus poreikiui, Komisija ekspertais galėjo kviesti asmenis, turinčius patariamąjį balsą. Komisijos pirmininką turėjo skirti ministras pirmininkas.

Pagal Statuto 3 straipsnį, Komisija turėjo atlikti tokias funkcijas: pateikti teisinę nuomonę dėl įstatymų projektų, dėl Vyriausybės sutarčių, nagrinėti ginčus ir priimti sprendimus, teikti teisinę nuomonę dėl klausimų, kuriais į ją kreipėsi Ministrų kabinetas arba ministerijos. Prie Statuto 3 straipsnio buvo įrašyta, kad Komisija, galiojančiuose teisės aktuose pamačiusi prieštaravimų, spragų, teisinės redakcijos klaidų, savo iniciatyva turi apie tai pranešti Ministrų kabinetui arba atitinkamoms ministerijoms dėl spragos pašalinimo, prieštaravimų panaikinimo, klaidų ištaisymo.

Statuto 5–11 straipsniai įtvirtino Komisijos darbo tvarką. Nustatyta, kad kreiptis į Komisiją galėjo Ministrų kabinetas, ministerija arba pats Komisijos narys. Klausimo, dėl kurio kreiptasi į Komisiją, pranešėju turėjo būti atitinkamos ministerijos juriskonsultas, o pranešėju dėl Ministrų kabineto pateiktų klausimų – Komisijos pirmininkas. Komisijos posėdžiai būdavo laikomi įvykusiais, jei juose dalyvaudavo ne mažiau kaip keturi nariai, tarp jų būtinai tos ministerijos atstovas, kurio dalykas nagrinėjamas posėdyje. Komisija nutarimus priimdavo balsų dauguma – jei balsai pasiskirstydavo po lygiai, lemiamą reikšmę turėjo Komisijos pirmininko balsas. Komisija, iškilus poreikiui, turėjo teisę kreiptis į įvairias institucijas.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ „Ministerijų juriskonsultų komisija“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 23–290.

Ministerijų juriskonsultų komisijos statusas laikytinas vienu iš pirmųjų teisės aktų nepriklausomoje Lietuvoje, kuriame įžvelgtinos administracinio proceso teisinio reguliavimo užuomazgos.

2.2. Ministerijų juriskonsultų komisijos sudėtis¹⁸¹

Ministerijų juriskonsultų komisiją sudarė ministerijų juriskonsultai, ministerijų valdininkai, kuriems, pasak M. Römerio, nebuvo nustatyti specialūs kvalifikaciniai reikalavimai.¹⁸² M. Maksimaitis pastebėjo, kad nepaisant nenurodytų kvalifikacinių reikalavimų Komisijos nariams, tarp Komisijos narių buvo iškilių to meto teisininkų.¹⁸³ Pirmuoju Komisijos nariu buvo paskirtas Statuto projekto rengėjas I. A. Veryha-Darevskis. Komisijoje taip pat buvo numatyti raštvedžio, sekretoriaus etatai.

Ministerijų juriskonsultų komisijos sudėtis 1921–1922 m. buvo tokia: Komisijos pirmininkas ir Finansų ministerijos juriskonsultas A. I. Veryha-Darevskis, V. Lukas, P. Čerkas, Kauno apygardos teismo antrasis pirmininkas S. Petrauskas, Teisingumo ministerijos juriskonsultas V. Mačys, Ministerijos žydų reikalams juriskonsultas S. Bieliackinas (nuo 1925 m. jis buvo deleguotas kaip Švietimo ministerijos atstovas), Vyriausiojo Tribunolo teisėjas A. Janulaitis, S. Šveikauskas, Vidaus reikalų ministerijos juriskonsultas J. Riešiotkinas, Krašto apsaugos ministerijos juriskonsultas, Krašto apsaugos viceministras J. Papečkys, ? Japu.

1923 m. Ministerijų juriskonsultų komisijos sudėtį sudarė tokie asmenys: Komisijos pirmininkas A. I. Veryha-Darevskis, Vidaus reikalų ministerijos juriskonsultas (vėliau Krašto apsaugos ministerijos juriskonsultas) V. Kalnietis, kurį vėliau M. Römeris apibūdino kaip vieną geriausių administracinės teisės žinovų Lietuvoje,¹⁸⁴ Vyriausiojo Tribunolo teisėjas S. Petrauskas, Teisingumo ministerijos juriskonsultas V. Mačys, Švietimo ministerijos juriskonsultas P. Penkaitis, Krašto apsaugos ministerijos Ju-

¹⁸¹ Sudėtis nustatyta pagal medžiagą: LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1120, l. 10–83; Ministrų kabineto posėdžių protokolus LCVA fonde 923; Z. Toliušio rankraštį „Pastangų ir vargų kronika“: Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyriaus, f. 87, saug. vien. 19; Lietuvių enciklopedijos medžiagą: *Lietuvių enciklopedija* (Boston: Lietuvių enciklopedijos leidykla, 1953–1987), žurnalo „Teisininkų žinios“ numerius.

¹⁸² Römeris, *supra note*, 2: 96.

¹⁸³ Maksimaitis Mindaugas, „Ministerijų juriskonsultų komisija Lietuvos teisinėje sistemoje (1920–1928)“, *Jurisprudencija* 41/33 (2003): 18.

¹⁸⁴ Römer Michał, *Dziennik 1930–1933* (1932 m. spalio 12 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 392.

ridinio skyriaus viršininkas A. Merkys, Užsienio reikalų ministerijos juriskonsultas T. Petkevičius, Susisiekimo ministerijos juriskonsultas P. Kerpė, Vyriausiojo Tribunolo pirmininkas A. Kriščiukaitis, Kauno apygardos teismo pirmininkas B. J. Masiulis, M. Šlėnis, Vidaus reikalų ministerijos juriskonsultas J. Rešiotkinas, ? Japa, V. Lukas, advokatas R. Skipitis.

1924–1928 m. Ministerijų juriskonsultų komisijoje dirbo Komisijos pirmininkas V. Kalnietis, Kauno apygardos teismo antrasis pirmininkas S. Petrauskas, Ministerijos žydų reikalams juriskonsultas S. Bieliackinas, S. Šveikauskas, advokatas A. Merkys, Užsienio reikalų ministerijos juriskonsultas T. Petkevičius, Susisiekimo ministerijos juriskonsultas P. Kerpė, M. Šlėnis, Vidaus reikalų ministerijos Administracijos departamento referentas, valdininkas ypatingiems reikalams S. Vorobjovas, advokatas D. Nargelevičius, Žemės ūkio ministerijos juriskonsultas V. Burkevičius, Teisingumo ministerijos juriskonsultas V. Mačys, finansų ministerijos juriskonsultas J. Vaitiekūnas, krašto apsaugos viceministras J. Papečkys, laisvai samdomas Teisingumo ministerijos tarnautojas advokatas V. Fridšteinas, Vyriausiojo Tribunolo teisėjas A. Janulaitis, Vidaus reikalų ministerijos juriskonsultas, vėliau Kauno apygardos teismo vyresnysis notaras J. Dargis, Užsienio reikalų ministerijos juriskonsultas D. Steponaitis, Žemės ūkio ministerijos juriskonsultas K. Oleka, Finansų ministerijos laisvai samdomas juriskonsultas prof. P. Leonas, ? Badziulaitis, Užsienio reikalų ministerijos juriskonsultas K. Graužinis, Krašto apsaugos ministerijos juriskonsultas A. Urbelis, Vidaus reikalų ministerijos juriskonsultas A. Jakobas.

Ministerijų juriskonsultų komisijos sekretoriaus pareigas nuo 1921 m. rugsėjo 9 d. iki pat Komisijos likvidavimo, t. y. 1928 m. lapkričio 20 d., ėjo J. Efrosas.¹⁸⁵

2.3. Ministerijų juriskonsultų komisijos veikla

Pagal Ministerijų juriskonsultų komisijos statuto¹⁸⁶ 3 straipsnį, Komisija turėjo atlikti tokias funkcijas: teikti teisinę nuomonę dėl įstatymų projektų, dėl Vyriausybės sutarčių, nagrinėti konkrečius ginčus ir priimti sprendimus, teikti teisinę nuomonę dėl klausimų, kuriais į ją kreipėsi Ministrų kabinetas arba ministerijos. M. Maksimaitis šias funkcijas sugrupavo taip:

¹⁸⁵ Ministerijų Kabineto kanceliarijos viršininko liudymas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 573, l. 14.

¹⁸⁶ „Ministerijų juriskonsultų komisija“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 23-290.

1) patariamoji funkcija teisėkūroje, t. y. teisinės nuomonės, patarimai dėl įstatymų projektų, galiojančių teisės aktų; 2) patariamoji funkcija teisės klausimais, t. y. administracijos teisėtumo.¹⁸⁷ Pastaroji funkcija teisės akte pavadinta „teisės kazusų nagrinėjimu ir sprendimais“. M. Römeris sukritikavo tokią formuluotę dėl jos neaiškumo.¹⁸⁸ Tačiau kaip tik šią normą M. Römeris įvardijo kaip labiausiai Ministerijų juriskonsultų komisiją priartinančią prie administracinio teismo, prisiminęs 1872 m. įtvirtintą Prancūzijos Valstybės tarybos kompetenciją. Tačiau teisininkas teigė, kad neaišku ką įstatymų leidėjas turėjo galvoje – ar tai, kad Komisijos sprendimas turėjo *res iudicata* galią, ar tik paprastos nuomonės pateikimo galią (bet tuomet M. Römeris kėlė klausimą – kam tada reikėjo atskirai šią kompetenciją nurodyti). Be to, nėra aiški „teisinio kazuso“ samprata: M. Römeris klausė, ar ji apima individualių administracinių aktų teisėtumo klausimus.¹⁸⁹

Remdamiesi Ministerijų juriskonsultų komisijos posėdžių darbotvarkėmis, apžvelgiame, kokius Komisija svarstydavo įstatymų projektus ir teikdavo nuomones. Ji svarstė ir teikė teisinę nuomonę dėl bendrovių įstatymų projektų (prekybos, pramonės akcinės bendrovės „Nemunas“,¹⁹⁰ kinematografų akcinės bendrovės „Spindulys“¹⁹¹ ir t. t.), Kovos su epidemijomis įstatymo,¹⁹² Priverstinio nuo raupų skiepymo įstatymo,¹⁹³ Prekybos reguliavimo,¹⁹⁴ Valstybės biudžeto įstatymo,¹⁹⁵ Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo pakeitimo,¹⁹⁶ Civilinių valstybės tarnautojų apdraudimo įstatymo,¹⁹⁷ Įstatymų skelbimo ir įsiteisėjimo įstatymo,¹⁹⁸ Lietuvos atstovybių ir konsulatų tarnautojų atlyginimo įstatymo,¹⁹⁹ Valstybės kont-

¹⁸⁷ Maksimaitis, *supra note*, 183: 18.

¹⁸⁸ Römeris, *supra note*, 2: 96.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Iš MJK 1920 m. kovo 19 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 26.

¹⁹¹ Iš MJK 1920 m. kovo 20 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 113.

¹⁹² Iš MJK 1921 m. balandžio 1 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, p. 472.

¹⁹³ Iš MJK 1925 m. liepos 1 d. posėdžio protokolo. LCVA, 923, ap. 1, b. 427, p. 371.

¹⁹⁴ Iš MJK 1923 m. sausio 24 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, p. 441.

¹⁹⁵ Iš MJK 1925 m. kovo 2 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 425, p. 345.

¹⁹⁶ Iš MJK 1923 m. birželio 15 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 151.

¹⁹⁷ Iš MJK 1923 m. vasario 1 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332 l. 417.

¹⁹⁸ Iš MJK 1923 m. vasario 3 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 407.

¹⁹⁹ Iš MJK 1923 m. vasario 1 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 421.

rolės statuto,²⁰⁰ Valstybės tarnybos įstatymo,²⁰¹ Savivaldybių įstatymo,²⁰² Pasų įstatymo,²⁰³ Valstybinio teatro įstatymo,²⁰⁴ Laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbų sutvarkymo įstatymo papildymo,²⁰⁵ Ministerių Kabineto statuto,²⁰⁶ Apskričių viršininkų statuto²⁰⁷ projektų ir daugybės kitų. Taip pat Komisija teikdavo nuomones dėl įvairių taisyklių projektų, pavyzdžiui, dėl Kinematografų lankymo taisyklių,²⁰⁸ nuolatinių ir laikinų komisijų vykdomosios valdžios institucijose sudarymo ir jų narių atlyginimo taisyklių,²⁰⁹ Tarnybos lapams vesti taisyklių²¹⁰ ir t. t.

Komisija teikdavo savo nuomones ne tik dėl teisės aktų projektų, bet ir dėl kitų klausimų, taip aiškindama įstatymų normas, pavyzdžiui, dėl Tiekimo ir maitinimo ministerijos likvidacijos komisijos rašto,²¹¹ dėl turto, įgyto vokiečių okupacijos laikotarpiu.²¹² Komisija turėdavo atsakyti į įvairiausius klausimus, pavyzdžiui, ar gali būti skundžiami Įstatyme dėl laikino prekybos sutvarkymo Lietuvos pasienyje numatytos Komisijos sprendimai ir kam jie gali būti skundžiami,²¹³ ar gali būti ministrų sprendimai skundžiami Ministrų kabinetui,²¹⁴ ar gali būti išrinktas antras mies-

²⁰⁰ Iš MJK 1925 m. birželio 3 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 425, l. 122.

²⁰¹ Iš MJK 1924 m. sausio 9 d. posėdžio protokolo. LCVA, 923, ap. 1, b. 367, l. 447.

²⁰² Iš MJK 1922 m. lapkričio 28 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 82.

²⁰³ Iš MJK 1925 m. balandžio 29 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 425, l. 218.

²⁰⁴ Iš MJK 1924 m. rugsėjo 23 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 367, l. 90.

²⁰⁵ Iš MJK 1925 m. gruodžio 23 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 427, l. 128.

²⁰⁶ Iš MJK bylos. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 534, l. 261–269.

²⁰⁷ Iš MJK 1927 m. rugpjūčio 29 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 544, l. 217.

²⁰⁸ Iš MJK 1923 m. birželio 6 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 152.

²⁰⁹ Iš MJK bylos. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 153.

²¹⁰ Iš MJK 1924 m. sausio 4 d. posėdžio dienotvarkės. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 367, l. 448.

²¹¹ Iš MJK 1920 m. kovo 23 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 29.

²¹² Iš MJK bylos. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 473.

²¹³ Iš MJK 1920 m. rugpjūčio 27 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 417. Atsakymas buvo toks: galima skusti vidaus reikalų ministrui.

²¹⁴ Iš MJK 1920 m. rugpjūčio 27 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 257. Į šį klausimą buvo atsakyta taip: „kad pas mus nėra aukštesnės administracinės justicijos institucijos, skundai dėl atskirų Ministrų sprendimų gali būti paduodami Ministerių kabinetui.“

to tarybos pirmininko pavaduotojas,²¹⁵ ar turi būti išrinkta nauja revizijos komisija, sudarius naują valsčiaus ar apskrities tarybą,²¹⁶ koks turėtų būti moterų valdininkių atlygis joms išėjus gimdymo atostogų,²¹⁷ kokia bausmių ar nuobaudų sistema turėtų būti tam, kas peržengia Linų prekybos įstatymą,²¹⁸ ar galima išduoti leidimą kirsti mišką,²¹⁹ ar valsčiaus rinkimų komisija disponuoja įgaliojimais, jei rinkimai pripažinti neteisėtais ir panaikinti,²²⁰ ar galima atleisti įmones nuo mokesčių,²²¹ ar Amerikos lietuviai gali dalyvauti savo atstovų pagalba Steigiamojo Seimo veikloje,²²² ar dvarininkas turi teisę neleisti darbininkų dalyvauti Valsčiaus tarybos posėdyje,²²³ ar reikia atleisti nuo žyminio mokesčio miesto tarybos nario skundą dėl tarybos nutarimo Savivaldybių departamentui,²²⁴ ar savi valdybės privalo teikti pagalbą valsčiaus žemės reformos komisijoms,²²⁵ kuri teisės akto data laikoma įstatymo įsigaliojimo data – ar paskelbimo leidinyje „Vyriausybės žinios“, ar pristatymo paštu į įstaigą data,²²⁶ kokia tvarka suteikiama pilietybė,²²⁷ ar gali būti taikoma atsakomybė Latvijos piliečiams už neteisėtą prekybą, vykdytą Lietuvos teritorijos suvaržymo zonoje,²²⁸ ar kiekvienas turi turėti leidimą medžioti, gautą iš vietos apskrities viršininko,²²⁹ ar Kauno miesto taryba turi teisę apmokestinti valstybinio teatro afišų skelbimą atitinkamose vietose,²³⁰ ar apskrities viršininkas turi teisę naudotis Milicijos įstatyme įtvirtinta galimybe nemokamai gydytis savivaldybės ligoninėje,²³¹ ar Žemės ūkio ir valstybės turtų minis-

²¹⁵ Iš MJK 1921 m. spalio 7 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 80.

²¹⁶ *Ibid.*, 80.

²¹⁷ Iš MJK 1921 m. spalio 5 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 85.

²¹⁸ Iš MJK 1921 m. spalio 7 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 87.

²¹⁹ Iš MJK 1921 m. rugsėjo 25 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 94.

²²⁰ Iš MJK 1921 m. rugsėjo 12 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 106.

²²¹ Iš MJK 1921 m. rugpjūčio 31 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 154.

²²² Iš MJK 1920 m. kovo 16 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 236.

²²³ Iš MJK 1921 m. lapkričio 29 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 186, l. 163.

²²⁴ Iš MJK 1922 m. lapkričio 29 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 52.

²²⁵ Iš MJK 1922 m. spalio 24 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 143.

²²⁶ Iš MJK 1922 m. rugsėjo 19 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 217.

²²⁷ Iš MJK 1922 m. rugpjūčio 10 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 278.

²²⁸ Iš MJK 1922 m. birželio 6 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 742.

²²⁹ Iš MJK 1922 m. sausio 5 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 969.

²³⁰ Iš MJK 1923 m. gegužės 17 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 164.

²³¹ Iš MJK 1923 m. balandžio 10 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 209.

terija turi teisę priimti žūklės taisykles,²³² koku būdu asmuo, neturintis asmens tapatybės dokumentų, gali įrodyti savo pilietybę vidaus pasui gauti,²³³ ar privalo valstybiniai dvarai mokėti pašto, milicijos mokesčius savivaldybei,²³⁴ ar Ministrų kabinetas turi teisę leisti įsigyti užsienio firmų nekilnojamojo turto viename iš Lietuvos miestų,²³⁵ nuo kurios datos Klaipėdos konvencija turi būti laikoma valdžios ratifikuota,²³⁶ ar gali valstybės tarnautojo žmona nusipirkti turtą, parduodamą iš varžytinių, organizuojamų toje įstaigoje, kurioje tarnauja jos vyras,²³⁷ ar valstybės tarnautojams gali būti įskaityta į pensijos išstarnavimo laiką jų tarnyba Vokietijoje,²³⁸ ar gali išrinktas į Seimą mokytojas gauti iš švietimo įstaigos atlyginimą už atostogas mokslo metams pasibaigus,²³⁹ ar privalo Krašto apsaugos ministerija mokėti mokesčius valstybei ir savivaldybėms už ministerijos valdomas žemes, pastatus miestuose bei už miesto ribų,²⁴⁰ ar gali valstybinių įstaigų, ministerijų juriskonsultai dalyvauti nagrinėjant bylas teismuose ar administravimo įstaigose, jei tose bylose jie atstovauja privačių asmenų interesams „prieš valstybės išdą“,²⁴¹ ar miesto burmistras gali eiti kitas su valstybės tarnyba susijusias pareigas,²⁴² koku teisiniu pagrindu valstybės vadovas gali patvirtinti kariuomenės vėliavų įstatus,²⁴³ ar privalo muitinės pareigūnas, radęs konfiskuotinus daiktus, prekes, ne tik konfiskuoti juos, bet ir taikyti baudą,²⁴⁴ ar parapijų klebonai turi teisę naudoti antspaudus su Vyčio ženklų,²⁴⁵ „kokį atlyginimą, už kurį laiką ir iš kokių lėšų reikia išmokėti buv. Respublikos Prezidentui p. A. Stulginskiui už jo prezidentavimą, turint omenyje, kad p. A. Stulginskis perda-

²³² *Ibid.*, 211.

²³³ Iš MJK 1923 m. sausio 30 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 397.

²³⁴ Iš MJK 1923 m. sausio 11 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 465.

²³⁵ Iš MJK 1924 m. kovo 6 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 367, l. 308.

²³⁶ Iš MJK 1924 m. rugsėjo 18 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 367, l. 509.

²³⁷ Iš MJK 1925 m. sausio 15 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 425, l. 384.

²³⁸ Iš MJK 1926 m. gruodžio 20 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 454, l. 384.

²³⁹ Iš MJK 1926 m. birželio 22 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 63.

²⁴⁰ Iš MJK 1926 m. birželio 8 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 68.

²⁴¹ Iš MJK 1926 m. gegužės 11 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 93.

²⁴² *Ibid.*, 96.

²⁴³ Iš MJK 1926 m. balandžio 13 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 116.

²⁴⁴ Iš MJK 1926 m. balandžio 29 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 156.

²⁴⁵ Iš MJK 1926 m. kovo 30 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 165.

40

Lietuvos Respublika.

M. K.
Juriskonsultų
Komisija

Švietimo Ministerijai.

Iš Ministerijų Juriskonsultų Komisijos posėdžio
1927 m. sausio mėn. 25 d. protokolo išrašas.

Švietimo Ministerija prašo Valstybės tarnautojams atlyginimas
pareikšti nuomonę ar teatro išmokamas arba einant įstatymu
tarnautojai artistai ir tech- arba einant padaryta su jais su-
nikos personalas turi teisės tartimi. Kadangi teatro tarnauto-
gauti švenčių, trimečių bei jai kontraktuojami todėl klausimas,
vaikų priedus, ir teigiamai ar Teatro tarnautojai turi teisės
atsakius į šį klausimą, kaip gauti trimečių bei vaikų priedus
tie priedai išskaitliuojami. turi būti sprendžiamas einant su-
tartimi.

Ministerijų Juriskonsultų Komisijos
Pirmininkas.

Ministerijų juriskonsultų komisijos 1927 m. sausio 25 d. protokolo išrašas. Lietuvos centrinio valstybės archyvo nuotrauka. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 544, l. 40.

vė Respublikos Prezidentūrą naujam Prezidentui š. m. birželio mėn. 8 d. 13 val.²⁴⁶ ar ministrai laikomi valdininkais ir ar jiems turi būti atlygi-
nama už antraeiles pareigas,²⁴⁷ ar turi būti „laikomos egzistuojančiomis
juridiniu žvilgsniu Žemaičių, Seinų ir Vilniaus Vyskupijos“,²⁴⁸ kas, pagal
civilinius įstatymus, laikomi šeimos nariais,²⁴⁹ ar valstybės tarnautojai

²⁴⁶ Iš MJK 1926 m. liepos 1 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 493, l. 7.

²⁴⁷ Iš MJK 1926 m. birželio 22 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 534, l. 39.

²⁴⁸ Iš MJK 1926 m. birželio 30 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 534, l. 40.

²⁴⁹ Iš MJK 1925 m. vasario 26 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 534, l. 274.

turi teisę į „šventpinigius“, jeigu jie yra ištarnavę 6 mėnesius, bet iki 2 mėnesių nėjo pareigų,²⁵⁰ ar gali būti rabinu renkamas asmuo, nesulaukęs 25 metų,²⁵¹ ir t. t.

Taip pat Ministerijų juriskonsultų komisija atsakinėjo į klausimus dėl dienpinigių išmokėjimo milicininkams,²⁵² sutarties, sudarytos tarp atitinkamos ministerijos ir fizinio asmens, teisėtumo, pavyzdžiui, dėl miškų pardavimo kirsti, žyminio mokesčio,²⁵³ sutarties tarp atitinkamos ministerijos ir juridinio asmens teisėtumo, pavyzdžiui, tarp Žemės ūkio ministerijos ir akcinės bendrovės dėl durpyno nuomos²⁵⁴ ir t. t. Komisija turėjo nustatyti institucijas, kurios turėjo archyvuoti („šniūruoti“) dokumentus.²⁵⁵

Ministerijų juriskonsultų komisija svarstė sutarčių projektus (pavyzdžiui, Sutarties dėl pašto susisiekimo tarp Lietuvos ir Latvijos valstybių projektas),²⁵⁶ pasisakydavo ir dėl kolektyvinių prašymų. Antai kai tabako fabriko darbuotojai kreipėsi į Ministrų kabinetą, Komisija nustatė, kad negali būti tokio prašymo, nes darbininkai nėra juridinis asmuo.²⁵⁷

Ministerijų juriskonsultų komisijai tekdavo pasisakyti dėl itin svarbių teisės profesionalams klausimų. Antai buvo svarstytas klausimas dėl įstatymo atgal negaliojimo principo („retroaktyvinė galia“) „viešąsias pareigas einantiems asmenims atlyginimui duoti.“²⁵⁸ Komisija konstatavo, kad, pagal Įstatymų skelbimo tvarkos ir įsiteisėjimo įstatymą, galiojo bendra taisyklė – įstatymas įsigalioja keturioliką dieną po to, kai jis paskelbiamas leidinyje „Vyriausybės žinios“:

„gi vėlesnė ar ankstyvesnė įstatymo veikimo pradžia sudaro išimtį. <...> pačiame įstatyme turi būti tiesioginiai apie tą išimtį pasakyta. Bet čia reikia pažymėti, kad toks įstatymų retroaktyvingumas yra priešingas bendriems teisės principams, ir todėl jis būtų leistinas, jei tas yra reikalinga teisingumui tarpt, arba piliečių lygybei, laisvei ir

²⁵⁰ Iš MJK 1927 m. sausio 11 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 544, l. 11.

²⁵¹ Iš MJK 1927 m. kovo 29 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 544, l. 83.

²⁵² Iš MJK 1921 m. liepos 13 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 226.

²⁵³ Iš MJK 1921 m. gruodžio 16 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 186, l. 107.

²⁵⁴ Iš MJK 1926 m. balandžio 29 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 32.

²⁵⁵ Iš MJK 1923 m. vasario 8 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 357.

²⁵⁶ Iš MJK 1920 m. balandžio 13 d. posėdžio protokolo išrašo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 139.

²⁵⁷ Iš MJK 1922 m. birželio 23 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 366.

²⁵⁸ Iš MJK 1926 m. birželio 19 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 18.

*gerovei patikrinti, arba žmonių darbui ir dorai tinkamą globą suteikti kaip pasakyta Lietuvos Valstybės Konstitucijos įžangoje.*²⁵⁹

Ministerijų juriskonsultų komisija turėjo pasisakyti ir dėl norminių administracinių aktų teisėtumo, pavyzdžiui, Vaistų ir kosmetikos prekių gaminimo ir prekybos taisyklių atitikties Medicinos statutu,²⁶⁰ dėl kai kurių klausimo teisinio reguliavimo lygmens, pavyzdžiui, Komisija nusprendė, kad Respublikos Prezidentui administracinių bausmių dovanojimo teisė turi būti reguliuojama įstatymo normomis,²⁶¹ kad valstybinė statyba ir Vytauto kalno sodo plėtra turi būti numatyta Kauno miesto vystymo plane,²⁶² kad žemės reformos įstatymai neprieštaravo Ministrų kabineto nutarimams dėl Lietuvos kariuomenės savanorių.²⁶³

Nemažai klausimų buvo susijusių su Klaipėdos krašto statuto normų aiškinimu, pavyzdžiui, dėl draudimo draugijų veikimo Krašte,²⁶⁴ Krašto direktorijos teisės atleisti uosto direkcijos narį nepraėjus trejų metų terminui, nustatytam Klaipėdos krašto konvencijos II priedėlyje,²⁶⁵ Krašto teisės turėti savo pajamų ir išlaidų sąmatą,²⁶⁶ Krašto Seimelio ar Direktorijos teisės imti paskolas iš užsienio be centrinės vyriausybės sutikimo,²⁶⁷ centrinės įstaigos pareigos vykdyti Krašto teismo sprendimą.²⁶⁸

Ministerijų juriskonsultų komisija teikė nuomones dėl skundų, pavyzdžiui, skundai dėl Vyriausiosios komisijos kareiviams žeme aprūpinti veiklos,²⁶⁹ linų išvežimo į užsienį iš Kretingos apskrities,²⁷⁰ Arturo Vintelerio vaistinės nuosavybės teisių,²⁷¹ kitos bylos, tarp jų ir dėl neteisėtų valdininkų veiksmų, pavyzdžiui, Komisija pripažino neteisėtu Vilkomiro apskrities viršininko veikimą, nes atitinkamas asmuo dėl jo veiksmų patyrė nuostolių, todėl pasiūlė bylą nagrinėti teisme.²⁷² Neretai taip pat tek-

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Iš MJK 1926 m. gruodžio 7 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 21–23.

²⁶¹ Iš MJK 1926 m. liepos 21 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 493, l. 84.

²⁶² Iš MJK 1926 m. spalio 5 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 493, l. 203.

²⁶³ Iš MJK 1927 m. gegužės 19 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 544, l. 105.

²⁶⁴ Iš MJK 1926 m. spalio 7 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 33

²⁶⁵ *Ibid.*, 37.

²⁶⁶ Iš MJK 1926 m. balandžio 13 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 44.

²⁶⁷ Iš MJK 1925 m. gruodžio 3 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 45.

²⁶⁸ Iš MJK 1927 m. sausio 18 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 544, l. 21.

²⁶⁹ LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 131.

²⁷⁰ Iš MJK posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 142.

²⁷¹ Iš MJK posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 166–167, 201.

²⁷² *Ibid.*, 166–167.

davo spręsti ginčus dėl nuostolių, kilusių asmenims dėl valstybės valdžios institucijų („valdžios kaltybės“),²⁷³ dėl dvarų, žemės nusavinimo, susijusio su žemės reformomis,²⁷⁴ dėl dvarų nuomos,²⁷⁵ nuosavybės teisių grąžinimo tvarkos,²⁷⁶ dėl Birštono kurorto nusavinimo valstybės naudai,²⁷⁷ dėl gyventojų priklausymo valsčiui ar miestui.²⁷⁸

Tarp klausimų būta ir susijusių su tarnybiniais teisiniais santykiais, pavyzdžiui, dėl apskrities viršininko teisės atleisti atitinkamą asmenį iš tarnybos,²⁷⁹ dėl baudos už priešvalstybinę agitaciją pakeitimo laisvės atėmimu trims mėnesiams,²⁸⁰ dėl atlygio valstybės tarnautojams, kuriems yra pareikšti kaltinimai,²⁸¹ dėl valdininkų teisės dalyvauti steigiant akcines bendroves²⁸² ir t. t.

Neretai Ministerijų juriskonsultų komisijos nariams tekdavo spręsti institucijų kompetencijos klausimus, pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerijai atmetus asmens skundą, šis kreipėsi į ministrą pirmininką, o šis į Komisiją, klausdamas, kuri įstaiga kompetentinga nagrinėti vieną ar kitą ginčą dėl ministro sprendimo: „kuriai įstaigai priklauso šio klausimo išrišimas.“²⁸³ Tą kartą buvo atsakyta, kad skundus dėl ministrų sprendimų turėjo nagrinėti Ministrų kabinetas, bet buvo pateikta ir atskiroji nuomonė, bylojanti, kad skundų nagrinėjimas dėl ministrų sprendimų įstatymuose nėra numatytas, todėl Ministrų kabinetas neturėjo įgaliojimų nagrinėti tokių skundų. Teko atsakyti ir į klausimą dėl Valstybės kontrolės įgaliojimų surašyti aplinkraščius, skirtus ministerijoms ir atitinkamoms įstaigoms,²⁸⁴ dėl Valstybės kontrolės įgaliojimų muitų srityje,²⁸⁵ dėl

²⁷³ Iš MJK 1920 m. rugpjūčio 23 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 389-390; Iš MJK 1920 m. gruodžio 3 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 541. Pastaroji byla buvo susijusi su karininkų apgyvendinimu viešbutyje ir tuo, kad atitinkama ministerija neatsiskaitė su viešbučio savininku.

²⁷⁴ Iš MJK 1920 m. lapkričio 30 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 520; Iš MJK 1921 m. liepos 20 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 208; Iš MJK 1921 m. gegužės 11 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 362.

²⁷⁵ Iš MJK 1921 m. rugsėjo 12 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 515.

²⁷⁶ Iš MJK 1920 m. gruodžio 1? d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 534.

²⁷⁷ Iš MJK 1921 m. birželio 30? d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 251.

²⁷⁸ *Ibid.*, 627.

²⁷⁹ Iš MJK 1921 m. balandžio 2 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 481.

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ Iš MJK 1921 m. kovo 10 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 508.

²⁸² Iš MJK 1921 m. sausio 28 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 623.

²⁸³ Iš MJK 1921 m. balandžio 2 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 500.

²⁸⁴ *Ibid.*, 143.

²⁸⁵ Iš MJK 1925 m. balandžio 4 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 425, l. 111.

laivininkystės inspektoriaus išduoto leidimo plukdyti miško medžiagas upeliu ir naudotis upelio krantais,²⁸⁶ taip pat ir dėl to, kokius dokumentus įgaliotos tvirtinti savivaldybės, o kokius – notarai.²⁸⁷

Ministerijų juriskonsultų komisijai tekdavo atsakyti, ar teisėta vienos ar kitos valdžios įstaigos veikla. Antai Savivaldybių departamentas klausė, ar Kauno miesto valdyba teisėtai nustatė rinkliavą „nuo atgabentų miestan parduoti įvairių ūkio prekių.“²⁸⁸ Komisija, remdamasi tuo metu galiojusiais carinės Rusijos įstatymais, nustatė, kad tokia rinkliava buvo nustatyta neteisėtai. Arba štai Lietuvos viešbučio administracija kreipėsi į Savivaldybių departamentą, kad šis nustatytų, ar Kauno miesto tarybos sprendimas imti iš asmenų, apsigyvenusių viešbučiuose ir „užvažiavimo namuose“, „nuošimtinį nuo sąskaitos mokesnį“²⁸⁹ yra teisėtas. Savivaldybių departamentas kreipėsi į Komisiją. Komisija, remdamasi Savivaldybių įstatymo normomis ir tvirtindama, kad savivaldybės gali nustatyti tik tokius mokesčius, kokie yra numatyti įstatymuose, konstatavo Kauno miesto tarybos sprendimo neteisėtumą. Savivaldybių departamentas taip pat buvo kreipęsis ir dėl savo aplinkraščio dėl sveikatos paslaugų apmokėjimo pajamų neturintiems asmenims.²⁹⁰ Komisija, išnagrinėjusi aplinkraščių, nustatė jo trūkumus, neatitiktį atitinkamiems įstatymams. Būdavo klausama ir to, ar privalo milicija vykdyti darbo ir socialinės apsaugos inspektoriaus sprendimus. Komisija išaiškino, kad neprivalo, nes inspektorius tik prižiūri Dvarų darbininkų samdymo ir atstatymo įstatymo vykdymą, bet pats jo nevykdo.²⁹¹

Ministerijų juriskonsultų komisijai dažnai tekdavo pareikšti nuomonę dėl nuosavybės teisių. Antai švietimo ministras kreipėsi dėl nuosavybės teisių į pastatą Palangoje, kuris buvo užimtas Pirmojo pasaulinio karo metais. Prieš karą pastatas tarnavo kaip valstybinė gimnazija ir priklausė grafams Tiškevičiams. Švietimo ministerijos Aukštesniojo mokslo departamentui kilo abejonių dėl šio pastato nuosavybės teisių. Departamentas klausė, ar Švietimo ministerijai išliko teisė tame pastate įsteigti švietimo įstaigą, kaip tai darė carinės Rusijos valdžia prieš Pirmąjį pasaulinį karą. Žemės ūkio ir valstybės turto ministerija sutiko perduoti pastatą Švieti-

²⁸⁶ Iš MJK 1926 m. sausio 12 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 492, l. 337.

²⁸⁷ Iš MJK 1922 m. gegužės 9 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 692.

²⁸⁸ Iš MJK 1923 m. kovo 27 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 220.

²⁸⁹ Iš MJK 1923 m. kovo 1 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 283.

²⁹⁰ Iš MJK 1923 m. vasario 1 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 387.

²⁹¹ Iš MJK 1923 m. vasario 15 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 300.

mo ministerijai. Tačiau Tiškevičių šeima kreipėsi į teismą ir prašė panaikinti „neteisėtą jos namų užvaldymą“. Taikos teisėjas pripažino nuosavybės teises Tiškevičių šeimai. Minėtas departamentas kreipėsi į Ministerijų juriskonsultų komisiją dėl taikos teisėjo sprendimo teisėtumo. Komisija nusprendė, kad taikos teisėjo sprendimas buvo neteisėtas, pirma, Tiškevičių šeima turėjo spręsti ginčą ne teisme, nes ginčo teisinė prigimtis yra ne privatinė, o viešoji, t. y. dėl „ministerijos valdymo“, „administracinės valdžios organo“ veiksmų, remiantis Valstybinių trobesių priežiūros taisyklėmis. Tai reiškia, Komisijos nuomone, kad tarp valstybės ir Tiškevičių susiklostė viešieji teisiniai santykiai, kurie yra ginčijami ne Civilinio proceso įstatymo, o administracine tvarka („vesti šią bylą tik administracinėje tvarkoje“). Taigi taikos teisėjas buvo nekompetentingas tokį ginčą nagrinėti, todėl jis turėjo atmesti „įžeisto valdymo“ atkūrimo ieškinį. Antra, pastato, dėl kurio kilo ginčas, savininkė prieš Pirmąjį pasaulinį karą buvo carinės Rusijos valdžia. Lietuvos valdžia, pasak Komisijos, kaip „universalinė Rusų Valstybės teisių paveldėtoja Lietuvoje, turi tas pačias teises, kokias turėjo Rusų Valdžia, ir todėl Lietuvos Valstybė gali laikyti šiuos namus savo žinioje.“²⁹² Taip pat Komisija pastebėjo, kad Tiškevičių šeimos ieškinys dėl nuosavybės teisės į tą pastatą turėjo būti sprendžiamas teisme.²⁹³

Ministerijų juriskonsultų komisijai tekdavo pasisakyti ir dėl administracinės atsakomybės fiziniams asmenims taikymo teisėtumo. Antai vienam asmeniui buvo taikyta administracinė atsakomybė („nubaustas administratyvinėje tvarkoje“) už tai, kad šis atsisakė ugniagesiams duoti arklių vykti gesinti gaisrą. Asmuo kreipėsi į valstybės vadovą, prašydamas, kad šis panaikintų jam skirtą nuobaudą („pabaudą“). Jis aiškino, kad arkliai buvo ką tik grįžę iš darbo laukuose, buvo nepašerti ir pan. Komisija nustatė, kad nėra teisinio pagrindo („teisėtų pamatų“) asmeniui taikyti administracinę atsakomybę, nes nėra jokio teisės akto, įtvirtinančio asmens pareigas tokiomis aplinkybėmis.²⁹⁴ Ministerijų juriskonsultų komisijai teko pasisakyti dėl butų sekvestravimo, esant karo padėčiai. Ji konstatavo, kad butų sekvestravimas dėl karo padėties teisėtas.²⁹⁵

²⁹² *Ibid.*, 172.

²⁹³ Iš MJK 1923 m. gegužės 8 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 171.

²⁹⁴ Iš MJK 1923 m. kovo 27 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 218.

²⁹⁵ Iš MJK 1921 m. birželio 2 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 186, l. 257.

Kartais Ministerijų juriskonsultų komisijos nariai pranešėjai teikdavo atskiras nuomones,²⁹⁶ nes narių nuomonės skirdavosi. Tokiu atveju būdavo pranešama ir apie „skirtingą nuomonę.“²⁹⁷ Būdavo, kad Komisija atmesdavo skundą, paprastai dėl to, kad nebuvo „pridėtų dokumentų įrodomosios galios jėgos.“²⁹⁸ Dažnai Komisija siūlydavo spręsti ginčus teisme arba nurodydavo atitinkamų ministerijų ministrus, kurie turėdavo „išrišti“ ginčą.

Jeigu Ministerijų juriskonsultų komisija nustatydavo, kad įstatymas teisėtas, tai rašydavo „Komisija laiko įstatymo projektą iš juridinės pusės priimtinu“,²⁹⁹ o jei nustatydavo, kad teisės aktas neteisėtas, rašydavo „Komisija laiko įstatymą iš juridinės pusės nepriimtinu.“³⁰⁰ Neretai Komisija neargumentuodavo savo sprendimų, o tiesiog parašydavo „skundas nepamatuotas.“³⁰¹

Į Ministerijų juriskonsultų komisiją kreipdavosi Ministrų kabineto kanceliarijos viršininkas, vykdydamas ministro pirmininko pavedimus, ministerijų atstovai, patys juriskonsultai, Biudžeto patikrinimo komisija. Asmenys dažniausiai kreipdavosi dėl Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamento, Žemės ūkio inspekcijos, Žemės reformos valdybos, Piliiečių apsaugos departamento (turbūt prie Vidaus reikalų ministerijos), Darbo ir socialinės apsaugos departamento (turbūt prie Vidaus reikalų ministerijos), Darbo ir socialinės apsaugos inspektoriatų, Sveikatos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos, Miškų departamento, Paštų, telegrafų ir telefonų valdybos, butų skyrių valsčiuose, Plombų ir vandens kelių valdybos, Plentų valdybos, Geležinkelių valdybos, Valstybės tarnautojų pensijoms ir pašalpoms skirti komisijos, Laivininkystės inspektoriatų, Valstybinės apdraudimo įstaigos vyriausiojo inspektoriatų sprendimų, nutarimų. Šių sprendimai pirma būdavo skundžiami ministrams, o šie neretai kreipdavosi į Komisiją nuomonės.

²⁹⁶ Iš MJK protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 209; Skirtinga nuomonė. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 633.

²⁹⁷ Iš MJK 1921 m. spalio 7 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 80.

²⁹⁸ Pavyzdžiui, iš Ministerijų juriskonsultų komisijos 1921 m. rugsėjo 7 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 181, l. 146.

²⁹⁹ Iš MJK 1920 m. balandžio 13 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 139.

³⁰⁰ Iš MJK 1920 m. balandžio 27 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 162.

³⁰¹ Iš MJK 1922 m. lapkričio 16 d. posėdžio protokolo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 284, l. 101.

Ministerijų juriskonsultų komisija gaudavo daug klausimų, kurie, matyt, būdavo surašomi ir pateikiami be jokios nustatytos tvarkos. Todėl 1923 m. buvo parengtos instrukcijos „Dėl bylų padavimo Komisijai tvarkos“. Instrukcijose buvo nustatyta, kad atskirų ministerijų bylas Komisijai pateikia ministerijų juriskonsultai. Bylose turėjo būti juriskonsultų surinkta faktinė ir juridinė medžiaga bei raštu išdėstyta nuomonė. Komisijos nariai, Komisijai teikdami bylas savo vardu, taip pat turėjo pateikti surinktą faktinę ir juridinę medžiagą bei nuomonę apie bylos aplinkybes. Instrukcijas 1923 m. balandžio 17 d. ministerijoms išsiuntė Ministrų kabineto kanceliarija.³⁰²

Iš išlikusių dokumentų (iš viso rasta apytiksliai 500 posėdžių „dienotvarkių“) galime daryti išvadą, kad Komisija per metus posėdžiaudavo maždaug 60 kartų, t. y. bent kartą per savaitę. Būdavo svarstoma nuo vieno ar dviejų iki dešimties klausimų. Ji apytiksliai šešis šimtus šešiasdešimt kartų svarstė įstatymų, statutų, įstatų, įvairių taisyklių projektus. Komisija svarstė ir atsakė į per penkis šimtus paklausimų, klausimų, raštų, prašymų, neskaitant smulkių klausimų. Ji išnagrinėjo per 300 skundų.

Matyt, dėl tokių Ministerijų juriskonsultų komisijos įgaliojimų M. Römeris pavadino ją „administracinio teismo kad ir labai rudimentiniu surogatu“, 1928 m. įsteigtos Valstybės Tarybos „pirmtakūnė“, patariamuoju Vyriausybės organu, apimančiu Vyriausybės įstatymų iniciatyvos ir administracinio teisėtumo sritis.³⁰³ K. Narkevičius rašė, kad Komisija savo kompetencija primena 1928 m. įsteigtą Valstybės Tarybą, „kurios galia pasireiškia daugiausia nuomonių reiškimu“, nors jai ir buvo dar priskirtas „teisės kazusų nagrinėjimas ir sprendimas“, tačiau šia funkcija galima buvo naudotis tik tada, kai dėl jos kreipdavosi vykdomosios valdžios institucijos.³⁰⁴ Taigi šią funkciją K. Narkevičius laikė fakultatyvia.

2.4. Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projektas

1928 m. balandžio 12 d. Ministrų kabineto posėdžio metu buvo nuspręsta teisingumo ministrui pavesti parengti „juriskonsultūros pertvarkymo

³⁰² MJK pirmininko 1923 m. rugpjūčio 17 d. raštas Sveikatos departamentui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 332, l. 173–174, 197.

³⁰³ Römeris, *supra note*, 2: 95–96.

³⁰⁴ Narkevičius, *supra note*, 15: 20.

projektą.³⁰⁵ Teisingumo ministerija 1928 m. parengė Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projektą.³⁰⁶

Įstatymo projekte buvo numatyti 23 straipsniai, t. y. vienuolika straipsnių daugiau negu 1920 m. kovo 10 d. priimtame Ministerijų juriskonsultų komisijos statute. Pagal Įstatymo projekto 1 straipsnį, juriskonsulto etatas arba, reikalui esant, ir jo padėjėjo etatas buvo numatytas kiekvienoje ministerijoje, Klaipėdos krašto gubernatūroje ir Valstybės kontrolieriaus institucijoje. Juriskonsultui, pagal Įstatymo projekto 2 straipsnį, turėjo būti taikomi veiklos apribojimai – eidamas juriskonsulto pareigas, jis negalėjo turėti jokių kitų pareigų, išskyrus antraeiles pareigas, negalėjo būti laisvai samdomas teisininkas, jeigu jam tektų atstovauti šalies interesams, priešingiems „valstybės išdo interesams“. Remiantis Įstatymo projekto 3 straipsniu, juriskonsultui buvo taikomi kvalifikaciniai reikalavimai – jis turėjo turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą, būti susipažinęs su ministerijų veiklą reglamentuojančiais teisės aktais. Toks juriskonsultas turėjo būti skiriamas iš ministerijoje dirbančių tarnautojų arba iš kitų patyrusių teisininkų.

Įstatymo projekte buvo numatyta juriskonsultų darbo apmokėjimo tvarka. Ministrų kabinetas nutarimu turėjo nustatyti juriskonsulto atlygį *ad personam*, atsižvelgiant į atlikto darbo pobūdį ir sudėtingumą. Be to, buvo numatyta, kad juriskonsultas gautų specialų atlygį („ypatingą atlyginimą“) nuo sumos, išieškotos valstybės biudžeto naudai („išdo naudai“), bylose, kurias jis nagrinėjo arba dalyvavo jas nagrinėjant. „Specialusis atlyginimas“ turėjo būti išmokėtas, atsižvelgiant į atitinkamo ministro įsakymą („parėdymą“).

Įstatymo projekto 5 straipsnyje buvo įtvirtintos juriskonsultų pareigos – aiškinti teisinius klausimus ir teikti nuomonę bylose, susijusiose su ministerijų veikla, atstovauti atitinkamai ministerijai teismuose, teikti nuomonę dėl sudaromų ministerijų sutarčių, pirkimų („užpirkimų“), dalyvauti įkeitimo, perleidimo, pardavimo bylose, dalyvauti atitinkamai ministerijai rengiant įstatymų, taisyklių, instrukcijų projektus. Pagal Įstatymo projekto 6 straipsnį, juriskonsultas turėdavęs teikti savo pagrįstą nuomonę oficialiu raštu. Klausimus juriskonsultui galėjo pateikti ministras ar atitinkamos ministerijos departamento vadovas (Įstatymo projekto

³⁰⁵ Ministrų kabineto 1928 m. balandžio 12 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 556, l. 45.

³⁰⁶ Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 427, l. 45–48.

7 straipsnis). Pagal Įstatymo projekto 8 straipsnį, juriskonsultas turėjo dalyvauti Ministerijų juriskonsultų komisijoje „pilnateisiu“ nariu.

Įstatymo projekto 9 straipsnyje įtvirtintas Ministrų kabineto steigiamos Juriskonsultų komisijos tikslas – nagrinėti juridinius klausimus, susijusius su keliomis ministerijomis, arba klausimus, į kuriuos atsakyti vienos ministerijos juriskonsultas nebūtų pajėgus. Remiantis Įstatymo projekto 10 straipsniu, Juriskonsultų komisija taip pat turėjo teikti motyvuotas nuomones dėl Vyriausybės sudaromų sutarčių, pasižadėjimų, dėl visų Ministrų kabineto teikiamų klausimų.

Komisijai turėjo pirmininkauti ministro pirmininko skiriamas vyriausiasis juriskonsultas, o nariais galėjo būti visi ministerijų juriskonsultai arba jų pavaduotojai. Ministrui pirmininkui pritarus juriskonsultą pavadavo kitas Komisijos narys.

Įstatymo projekto 12 straipsnyje buvo numatyta, kad pranešėjais nagrinėjamose bylose ar sprendžiant tam tikrus klausimus turėjo būti atitinkamos ministerijos juriskonsultas arba jo pavaduotojas, o Ministrų kabineto klausimams ir byloms pranešėju turėjo būti Komisijos pirmininkas, t. y. vyriausiasis juriskonsultas. Jeigu Komisijos posėdyje būtų svarstoma Klaipėdos krašto byla, į posėdį būtų kviečiamas ir Klaipėdos krašto gubernatoriaus juriskonsultas, kuris kartu turėjo būti ir bylos pranešėju.

Posėdžius turėjo šaukti Komisijos pirmininkas, apie juos turėjo būti pranešta raštu. Posėdžiai būdavo laikomi įvykusiais, jeigu juose dalyvavo pusė visų ministerijų juriskonsultų ir būtinai tas juriskonsultas ar jo pavaduotojas, kurio sričiai priklausė nagrinėjamas klausimas ar byla. Nutarimai turėjo būti priimti paprasta visų dalyvaujančių posėdyje balsų dauguma. Jeigu balsai pasidalydavo po lygiai, Komisijos pirmininko balsas nusverdavo. Buvo numatyta, kad valstybės kontrolieriaus juriskonsultas balsavime nedalyvautų. Įstatymo projekto 17 straipsnyje buvo įtvirtinta, kad Komisija tiesiogiai turėjo teisę gauti informaciją iš „įvairių įstaigų“. Visus priimtus Komisijos sprendimus turėjo pasirašyti Komisijos pirmininkas ir sekretorius. Sekretoriaus etatas turėjo būti steigiamas Ministrų kabineto kanceliarijoje. Įstatymo projekto 22 straipsnyje buvo nustatyta, kad Įstatymas turėjo įsigalioti 1929 m. sausio 1 d.

Archyvuose išlikęs aiškinamasis raštas dėl Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projekto.³⁰⁷ Aiškinamajame rašte įvar-

³⁰⁷ Paaškinamas raštas dėl Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projekto. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 427, l. 49–52.

dyti pagrindiniai juriskonsultų instituto trūkumai: pirma, juriskonsultų pareigos apibrėžtos neaiškiai, todėl jiems teko dirbti nesusijusį darbą; antra, mažas juriskonsultų atlyginimas, todėl juriskonsultai dirbo privačiose įstaigose, ėjo advokatų pareigas, dirbo kitose ministerijose; trečia, juriskonsultai, imdamiesi bylų, kaip advokatai, neretai susitikdavo teismuose, tik vienas iš jų gindavo valstybės interesą, o kitas – privataus asmens; ketvirta, juriskonsultai buvo tarsi samdomi darbuotojai, pasirodydavę ministerijose labai retai, visą kitą laiką jie skyrė savo interesams; penkta, pastebėta, kad Komisijos veikla peržengė 1920 m. Ministerijų juriskonsultų komisijos statute įtvirtintos konsultacinės kompetencijos ribas. Pasak projekto rengėjų, tai buvo pakankamas pagrindas pertvarkyti „juriskonsultūros institutą“.

Įstatymo projekto rengėjai, atsižvelgdami į nustatytus trūkumus, atkreipė dėmesį į Įstatymo projekto pagrindinius dėsnius. Pirma, ministerijų juriskonsultai buvo etatiniai ministerijų tarnautojai ir priklausė bendrai valstybės tarnautojų sistemai, o jų teisinis statusas sutapo su valstybės tarnautojo teisiniu statusu, o ne su samdomo darbuotojo. Todėl jie negalėjo imtis jokių kitų pirmaeilių darbų, būti laisvai samdomais advokatais. Atkreiptas dėmesys, kad galėjo būti ir laisvai samdomas juriskonsultas, tačiau tokiu atveju jis negalėjo turėti valstybės tarnautojo teisinio statuso ir pretenduoti į valstybės tarnautojo pensiją. Toks laisvai samdomas juriskonsultas turėtų nusišalinti nuo bylų, susijusių su valstybės interesais, nagrinėjimo. Taip, pasak Įstatymo projekto rengėjų, būtų išvengta situacijos, kai prisiekęs advokatas kartu yra ir valstybės tarnautojas. Tačiau paliekama galimybė, iškilus reikalui, ministerijai pasisamdyti juriskonsultą ir nelikti be tokios pareigybės asmens. Antra, juriskonsultas turėjo būti skiriamas iš ministerijos tarnautojų, turinčių aukštąjį teisinį išsilavinimą, gerai išmanančių ministerijų veiklą reglamentuojančius teisės aktus, arba juriskonsultu galėjo būti skiriamas didelę teisinę patirtį turintis juristas. Trečia, ministerijų juriskonsultų atlyginimas turėjo būti kitoks negu visų kitų tarnautojų. Jis turėjo būti išmokamas Ministrų kabineto nutarimu *ad personam*, taip pat jam turėjo būti mokamas specialusis atlyginimas: „<...> geras atlyginimas yra garantija turėti gerą juriskonsultą, o geras juriskonsultas yra garantija ministerijai vykinti savo darbus teisėtai, teisingai ir išvengti žalos bei nuostolių, kuri dabar neretai pasitaiko pavidale pralošiamų Ministerijos bylų.“³⁰⁸ Ketvirta, projektu aiškiai nustatomos juriskonsultų pareigos, kad jie nesiimtų darbų, nepatenkančių į jų kompetenciją.

³⁰⁸ *Ibid.*, 51.

Be to, aiškinamajame rašte akcentuotas 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 54 straipsnis, įtvirtinęs Valstybės Tarybos instituciją įstatymams tvarkyti ir jų sumanymams rengti bei svarstyti. Todėl Įstatymo projekte atsisakyta Komisijos kompetencijos, įtvirtintos dar 1920 m. Ministerijų juriskonsultų komisijos statute, teikti nuomones dėl įstatymų projektų. Aiškinamajame rašte nurodyta, kad Juriskonsultų komisija steigama prie Ministrų kabineto.

2.5. Ministerijų juriskonsultų komisijos likvidavimas

1928 m. lapkričio 17 d. Ministrų kabinetas posėdyje nusprendė likviduoti Ministerijų juriskonsultų komisiją.³⁰⁹ Oficialiuose dokumentuose tokio sprendimo priežasčių nebuvo įvardyta.

M. Maksimaitis, tyręs Ministerijų juriskonsultų komisiją, nurodė, kad „lemtingas Komisijos gyvimui pasirodė <...> 1926 m. gruodžio 17 d. perversmas, valdžią perdavęs Lietuvių tautininkų sąjungos remiamai A. Smetonos ir A. Voldemaro vyriausybei.“³¹⁰ Mokslininkas pastebėjo, kad dar 1924 m. Lietuvių tautininkų sąjungos programoje buvo numatyta, kad prie Seimo turėjo būti įsteigta įstaiga, teikianti išvadas dėl įstatymų projektų: prie Seimo iš patyrusių ir kvalifikuotų asmenų turi būti sudaryta tokia įstaiga, kuri „bent pritariamuoju balsu žiūrėtų visokių įstatymų sumanymų, einančių per Seimą. Tokios įstaigos balso Seimas privalėtų išklausyti visais įstatymų sumanymais.“³¹¹ Teisės istoriko teigimu, atsiradus galimybei ši nuostata buvo įgyvendinta 1928 m. įsteigus Valstybės Tarybą.³¹²

M. Maksimačio pastebėjimu, kaip tik kai 1928 m. gegužės 25 d. buvo paskelbta Lietuvos Valstybės Konstitucija, o jos 54 straipsnyje numatyta nuostata apie Valstybės Tarybos įsteigimą įstatymams tvarkyti ir jų sumanymams ruošti bei svarstyti, buvo parengtas anksčiau aptartas Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymas (žr. II dalies 2.4 poskyrį). Tačiau minėtame Konstitucijos 54 straipsnyje jau įtvirtinta, kad Valstybės Tarybos sudėtį, teises ir pareigas nustato atskiras įstatymas. 1928 m. rugsėjo 21 d. leidinyje „Vyriausybės žinios“ paskelbtas Valstybės Tarybos įsta-

³⁰⁹ Ministerijų kabineto kanceliarijos viršininko 1928 m. raštas visiems ministeriams. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 568, l. 1; Ministerijų kabineto 1928 m. lapkričio 17 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 556, l. 148.

³¹⁰ Maksimaitis, *supra note*, 183: 20.

³¹¹ Tokią nuostatą radome 1925 m. Lietuvių tautininkų sąjungos programoje. Žr.: *Lietuvių tautininkų sąjungos organizacijos įstatai ir programa* (Kaunas, 1925), 13–14.

³¹² Maksimaitis, *supra note*, 183: 20.

tymas.³¹³ Pagal šį įstatymą, Valstybės Taryba apėmė Ministerijų juriskonsultų komisijos funkcijas. Taigi Komisija neteko reikšmės (apie Valstybės Tarybą žr. I dalies 3 skyrių, II dalies 2.1 poskyrį)³¹⁴ ir buvo likviduota.

Kita vertus, 1929 m. balandžio 25 d. Ministrų kabinete dar buvo svarstomas Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projektas. Nuspręsta projektą grąžinti teisingumo ministrai perredaguoti laikantis tam tikrų dėsnių: juriskonsultai turėjo būti prie Ministrų kabineto, neetatiniai tarnautojai, atrenkami iš prisiekusiųjų advokatų, juriskonsultų pareiga turėjo būti prižiūrėti bylų eigą ir joms vadovauti („duoti jos kryptį“), juriskonsultams turėjo būti uždrausta dalyvauti bylose prieš valstybės išdo interesus.³¹⁵ Daugiau Ministrų kabinetas šio klausimo nesarstė, o įstatymas taip niekada ir nebuvo priimtas.

2.6. Teisingumo ministerijos administraciniai padaliniai

Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje veikė tam tikri administracijos padaliniai, kurių įgaliojimai panašūs į Ministerijų juriskonsultų komisijos veiklą. Antai V. Mačys 1922 m. rašė, kad Teisingumo ministerijoje buvo keli departamentai. Pirmajame departamente buvo Bendrųjų dalykų skyrius, kurio pagrindinė veikla – rengti teisės aktų projektus, Ministerijos nuomones, įvairias instrukcijas, taisykles, aplinkraščius. Pasak V. Mačio, 1921 m. pateikta per 400 nuomonių, parengti septynių įstatymų projektai ir t. t.³¹⁶

1924 m. įsteigta Teisingumo ministro taryba, kurios, pagal šios Tarybos statutą,³¹⁷ kompetencija buvo atlikti kodifikacijos darbus, peržiūrėti teisės aktų projektus ir teikti nuomones teisingumo ministro pateiktais klausimais.

Abu šie Teisingumo ministerijos padaliniai neprilygo savo darbo mastais Ministerijų juriskonsultų komisijai. Vien jau dėl to, kad jiems nebuvo priskirta nagrinėti skundų. Be to, amžininkai kritikavo Teisingumo ministerijos veiklą. Antai Z. Toliušis pastebėjo, kad Teisingumo ministerija atliko tik teismų ir kalėjimų administravimo darbą, neparengė nacio-

³¹³ „Valstybės Tarybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 283/1813.

³¹⁴ Maksimaitis, *supra note*, 183: 21.

³¹⁵ Ministrų kabineto 1929 m. balandžio 25 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 595, l. 59.

³¹⁶ Mačys Vladas, „Teisingumo ministerijos 1921 metų darbuotės apžvalga“, *Teisė* 2 (1922): 24.

³¹⁷ „Teisingumo ministro tarybos statutas“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 156-1098.

nalinių kodeksų. O apie Teisingumo ministro tarybą teisininkas rašė taip: „kadangi tos tarybos nariai ėjo taryboje tik antraeiles pareigas, tai ji nieko nenuveikė.“³¹⁸ M. Maksimaitis reziumavo, kad Ministerijų juriskonsultų komisija nekonkuravo su Teisingumo ministro taryba.³¹⁹

Apskritai minėtų Teisingumo ministerijos padalinių veikla nebuvo išskirtinė, nes iš Ministrų kabineto posėdžių sprendžta, kad neretai ir kitoms ministerijoms bei jose veikiančioms komisijoms buvo pavedama apsvastyti atitinkamų teisės aktų projektus prieš pateikiant juos Ministrų kabinetui.³²⁰

3. Valstybės Taryba – „administracinio teismo funkcijos užuomazga“

1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 54 straipsnyje, įtvirtinusiame Valstybės Tarybos instituciją, nerasime nė užuominos apie administracinių aktų teisėtumo kontrolę, tačiau ją rasime Valstybės Tarybos įstatymo 3 straipsnyje.³²¹ Čia įtvirtinta, kad Valstybės Taryba turi pranešti Ministrų kabinetui ar atitinkamam ministrui apie pastebėtą vykdomosios valdžios subjektų įsakymų, taisyklių ir instrukcijų prieštaravimą įstatymams. K. Narkevičiaus nuomone, toks Valstybės Tarybos administracinių aktų „stebėjimas“ yra „čia jau tikras administracinio teismo darbas.“³²² Tačiau M. Römeris pažymėjo, kad administracinių aktų atitikimo įstatymams stebėjimas negali būti laikomas administracinio teismo funkcija, nes ši reiškia sprendžiamąją galią naikinti neteisėtus administracinius aktus.³²³ Antai ir finansų ministras, dar nepaskyrus Valstybės Tarybos narių, visuomenei pareiškė, kad Taryba neturės „kontrolinių funkcijų.“³²⁴

Vis dėlto Valstybės Tarybos įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintą Tarybos stebėjimo funkciją M. Römeris laikė ypač svarbia valstybėje, „kurioje už-

³¹⁸ Toliušis Zigmas, *Pastangų ir vargų kronika (atsiminimai, apybraižos, studijos). III tomas: mano amžininkai* (VUB RS, f. 87–19), l. 45.

³¹⁹ Maksimaitis, *supra note*, 183: 20.

³²⁰ Ministrų kabineto 1919 m. kovo 9? d. posėdžio protokolai. LCVA, f. 912, ap. 1, b. 57, l. 218.

³²¹ „Valstybės Tarybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 283–1813.

³²² Narkevičius, *supra note*, 15: 24.

³²³ Römeris Mykolas, *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos* (Vilnius: Mintis, 1990), 401.

³²⁴ „Kaip bus sudaryta Valstybės Taryba. Pasikalbėjimas su finansų ministru p. Tūbeliu“, *Lietuvos žinios*, 1928 m. rugsėjo 24 d., 211/2825, 1.

baigto, tiksliai organizuoto administracinio teismo iš viso nėra.³²⁵ Kai tik mokslininkas sužinojo, kad Valstybės Taryba paskelbė įstatymą, savo dienoraščiuose rašė, kad įstatymo 3 straipsnis įkvėpė darbuotis šioje institucijoje, nes ji priminė administracinę teisą arba tą pirmąją, rudimentinę jo užuomazgą, kokia buvo Prancūzijoje.³²⁶ Valstybės Tarybos stebėjimo funkcijoje M. Römeris įžvelgė galimybę plėtoti Tarybos funkciją administracijos darbų teisėtumui užtikrinti, nes ji ne tikta ministru paprašyta, bet ir savo iniciatyva galėjo stebėti administracijos veiklos teisėtumą, kol nėra administracinio teismo, priimti iš piliečių skundus, kuriuos ji tikrintų, o neteisėto administracinio akto atveju praneštų Vyriausybei. Pasak M. Römerio, tokia stebėjimo funkcija primintų Prancūzijos Valstybės tarybos kompetenciją iki 1872 m., kol šiai dar nebuvo suteikta teisminė funkcija.³²⁷ M. Römeris prisipažino:

„mano nusimanymu, šiame Valstybės Tarybos įstatymo 3 § glūdėjo rimta ir tiksliai nesamojo Lietuvoje administracinio teismo funkcijos užuomazga; nors joje nebuvo formalinės teisiamosios (teismo sprendimu) galios, tačiau buvo tam tikri teisminės administracinės funkcijos elementai, kurie būtų galėję esant šio teismo spragą kiek užpildyti, kaip jie ją buvo užpildę Prancūzijoje.“³²⁸

Išeidamas iš Vyriausiojo Tribunolo dirbti į Valstybės Tarybą savo atsisveikinimo kalboje M. Römeris tvirtino, kad Valstybės Taryba iš dalies turi užpildyti skaudžią spragą ir apsaugoti bei stiprinti teisėtumą administracijoje. Tačiau Vyriausiojo Tribunolo kolegoms jis akcentavo, kad Taryba yra ne administracinis teismas, o administracijos teisėtumo apsaugos specialus subjektas. Valstybės Tarybos įsteigimą mokslininkas laikė neabejotinai žymiu teisinės pažangos veiksniu.³²⁹

Remiantis M. Römerio atsiminimais, 1929 m. gegužės 14 d. įvyko pirmasis Valstybės Tarybos Administracinio skyriaus posėdis. Skyrius turėjo išklausti visus klausimus, susijusius su administracinių aktų teisėtumu ir teisinėmis konsultacijomis. Tais metais Skyrių sudarė L. Ciplijauskas, V. Kalnietis, J. Papečkys ir Skyriaus pirmininkas M. Römeris. Pasak tei-

³²⁵ Römeris, *supra note*, 323: 401.

³²⁶ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. rugsėjo 21 d. ir 22 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 443–444.

³²⁷ Römeris, *supra note*, 323: 402.

³²⁸ *Ibid.*, 402.

³²⁹ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 26 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 461.

sininko, posėdžiai vykdavo panašiai kaip teisme, juose dalyvaudavo trys Skyriaus nariai, kurie viso Skyriaus vardu priimdavo sprendimus. Bet kuri byla Valstybės Tarybos pirmininko ar bet kurio Tarybos nario prašymu galėjo būti perduota Tarybos plenariniam posėdžiui.³³⁰

Ilgainiui pasirodė, kad Tarybos išvados netapdavo teisiniais imperatyvais: „Taryba gali pranešti, gali nepranešti <...>, ministeriai gali jos klausyti, gali ir neklausyti. Tarybos darbas pasibaigia vien pranešimu.“³³¹ Be to, į Tarybą negalėjo kreiptis asmenys dėl jiems teisines pasekmes sukeliančių administracinių aktų teisėtumo patikrinimo.

Tačiau visa tai paaiškėjo vėliau. O iš pradžių, kaip teigė M. Maksimaitis, Valstybės Tarybos veikla atrodė „perspektyviai ir nuteikė optimistiškai“,³³² nes, kai kildavo abejonių, ministrai kreipdavosi į Tarybą dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. Vėliau dažniau imta kreiptis dėl atitinkamų įstatymų nuostatų išaiškinimo, o ne dėl administracinių aktų atitikties aukštesnės galios teisės aktams.³³³ Nepaisant šio M. Maksimaičio pastebėjimo bei M. Römerio (žr. II dalies 2.1 poskyrį) ir K. Narkevičiaus nusivylimo Valstybės Taryba, reikia pripažinti, kad Taryba nagrinėjo grynai iš administracinių teisinių santykių kilusius klausimus, pavyzdžiui, ar savivaldybė kompetentinga tvirtinti atitinkamus įstatus, ar suderinamos Klaipėdos krašto Seimelio nario pareigos su valdininko pareigomis Krašte, ar profesinių savivaldų nariais gali būti juridiniai asmenys, kokia valstybės kontrolės atstovo kompetencija Ministrų kabineto sudarytoje Komisijoje pensijoms ir pašalpoms skirti ir t. t.³³⁴ Tačiau visais šiais klausimais Taryba teikdavo tik nuomones.

Be Valstybės Tarybos įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintos stebėjimo funkcijos, Tarybai suteikti ir kiti įgaliojimai – kodifikuoti, rengti įstatymus, juos svarstyti, leisti naujus įstatymus, keisti galiojančius, kelti įstatymų papildymo klausimus. M. Römeris režiūmavo Valstybės Tarybos pagrindinę misiją teisėtumui sustiprinti: teisėtumui administracijoje ir konstitucingumui bei teisiniam rengiamų įstatymų projektų teksto aišku-

³³⁰ Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1929 m. gegužės 14 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 71.

³³¹ Maksimaitis Mindaugas, *Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1828–1940)* (Vilnius: Justitia, 2006), 158.

³³² *Ibid.*

³³³ *Ibid.*

³³⁴ *Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais 1929–1937* (Kaunas: „Spindulio“ B-vės spaustuvė, 1937), 83–85; 87–88; 155–156; 177–178 ir t. t.; „Valstybės Tarybos nuomonė dėl verslo pelno mokesčio“, *Vakarai*, 1939 m. sausio 21 d., 18/928, 3.

mui bei tikslumui užtikrinti, ir techniniam rengiamų įstatymų projektų tobulumui siekti, t. y. stengtis, kad projektai būtų suderinti su tomis santykių sritimis, kurioms jie yra skiriami.³³⁵

Neabejotinai Valstybės Taryba, kaip ir Ministerijų juriskonsultų komisija, laikytina administracinio teismo pirmtake Lietuvoje. Ypač tokia išvada peršasi peržiūrėjus Valstybės Tarybos statuto projektą egzempliorius (žr. II dalies 2.1 poskyrį).

4. Bendrosios kompetencijos teismai ir administracinių aktų teisėtumo kontrolė

„<...> teismai patys negali savintis seimo funkcijų ir praplėsti savo kompetenciją, kuri tik įstatymu nustatyta; taigi, ne patys teismai, o Seimas <...> gali Konstitucijos 66 str. sudaryti tokį teismo organą, kurio kompetencija leistų pilnai įvykinti Konstitucijos 68 straipsnio dėsni; <...> ieškinio prašymas nesudaro civilinio ginčo bylos, keliamos ieškinio tvarka, nes civilinis ginčas vyksta tiksliai tarp asmenų dėl jų subjektyvinių teisių, čion gi iš vienos pusės yra asmuo, laiką savo teisę užgauta administracijos aktu, iš kitos gi pusės – ne asmens teisė, o kompetentingo valstybės valdžios organo aktas šis aktas <...> nesudaro taipogi baudžiamojo darbo <...>, jis padarytas kompetencijos ribose, vykdant pavestą Komisijai valstybinę funkciją; taigi iškelta byla jokių atžvilgiu taikos teisėjo ir Apygardos Teismo kompetencijai nepriklauso.“³³⁶

(Vyriausiasis Tribunolas, 1924)

Monografijoje ne kartą minėta, kad tarpukario Lietuvoje nebuvo įsteigtas administracinis teismas nei kaip atskira teisminė institucija, nei kaip bendrosios kompetencijos teismo skyrius. Tačiau bendrosios kompetencijos teismams, remiantis specialiaisiais įstatymais, kai kuriose srityse buvo suteikta kompetencija kontroliuoti atitinkamų administracijos subjektų veiksmų teisėtumą.

³³⁵ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 26 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 461.

³³⁶ 1924 m. liepos 15 d. Vyriausiojo Tribunolo sprendimas Nr. 213. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo 1924 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1929), 148. Šioje byloje teisėju pranešėju buvo M. Römeris. Aut. past.

4.1. Vyriausiasis Tribunolas kaip administracinis teismas

Vadovaujantis 1919 m. priimtu Laikiniuju Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymu,³³⁷ Vyriausiasis Tribunolas nagrinėjo baudžiamąsias ir civilines bylas. Įstatyme nėra nė žodžio apie administracinių bylų nagrinėjimą. 1933 m. priimtame Teismų santvarkos įstatyme³³⁸ taip pat nenurodyta, kad Vyriausiasis Tribunolas nagrinėja administracines bylas, išskyrus tai, jog jis galutinė instancija Klaipėdos krašto administracinėms byloms. Minėto įstatymo 24 straipsnyje nustatyta, kad, be Įstatyme numatytos kompetencijos, Tribunolas nagrinėjo bylas, kurias jam pavedė nagrinėti kiti įstatymai. Ir iš tikrųjų būta sričių, kuriose numatyta galimybė kreiptis į Vyriausiąjį Tribunalą. Suminėsime jas.

K. Račkauskas savo rašinyje apie administracinio teismo pradus teigė, kad žemėtvarkos srityje Vyriausiosios žemės tvarkymo komisijos nutarimai, mokesčių srityje Vyriausiosios mokesčių komisijos nutarimai, savivaldos srityje vidaus reikalų ministro įsakymai galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunalui, akcizų srityje Mokesčių departamento direkto-riaus sprendimas iš pradžių galėjo būti skundžiamas apylinkės teismui, o vėliau kasacine tvarka – Vyriausiajam Tribunalui, socialinio draudimo srityje Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos nutarimai iš pradžių galėjo būti skundžiami vidaus reikalų ministrui, o paskui – Vyriausiajam Tribunalui, be to, atitinkami veiksmai, susiję su savivaldybių, Respublikos Prezidento rinkimais, taip pat galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunalui.³³⁹ K. Narkevičius paminėjo dar miškų, susirinkimų ir pramo-gų, prekybos registro sritis.³⁴⁰ A. Merkys, be anksčiau minėtųjų, nurodė kelis atvejus, kai administracijos veiklos teisėtumą galėjo kontroliuoti Vyriausiasis Tribunolas. Tai – skundai dėl darbo pajamų mokesčių, dėl Seimo Vyriausiosios rinkimų komisijos nutarimų, Klaipėdos apygardos komisijos nutarimų dėl Klaipėdos Seimelio rinkimų teisėtumo.³⁴¹

Apibendriname administracinių bylų, kurias nagrinėjo Vyriausiasis Tribunolas, rūšis, remdamiesi Z. Toliušio redaguotu leidiniu „Teisininkų

³³⁷ „Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymas“, Laikinosios Vyriausybės ži-nios, 1919, Nr. 2-3.

³³⁸ „Teismų santvarkos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 419-2900.

³³⁹ Račkauskas, *supra note*, 16: 60.

³⁴⁰ Narkevičius, *supra note*, 15: 25, 30, 31, 32.

³⁴¹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. kovo 17 d., 32-asis posėdis, p. 49–50.

kalendoriai“³⁴² mokslininkų įžvalgomis,³⁴³ Vyriausiojo Tribunolo praktika³⁴⁴ bei teisės aktais. Taigi Vyriausiasis Tribunalas kaip „administratyvinis“ teismas nagrinėjo:

- globėjų prašymus leisti parduoti mažamečių nekilnojamąjį turtą, pagal Civilinio įstatymo 277 straipsnį.³⁴⁵ Ši funkcija Vyriausiąjį Tribunalą atskleidžia ne kaip administracinį teismą, o labiau kaip administracijos instituciją,
- globėjų ir rūpintojų skyrimą negalią turintiems asmenims, pagal Civilinio įstatymo 374 ir 381 straipsnius³⁴⁶ (ta pati pastaba kaip ir dėl mažamečių nekilnojamojo turto pardavimo),
- skundus dėl apygardos teismo sprendimų dėl Savivaldybių departamento nutarimo „įstatymų saugojimo atžvilgiu“, pagal Savivaldybių įstatymo 123 straipsnį³⁴⁷ (plačiau apie tai žr. II dalies 4.2 poskyrį),
- savivaldybės tarybos skundus dėl apskričių viršininkų ir vidaus reikalų ministro sprendimų, pagal Vietos savivaldybės įstatymo 313, 326 straipsnius³⁴⁸ (plačiau apie tai žr. II dalies 4.4 poskyrį),

³⁴² *Teisininkų kalendoriai* 1928–1935, 1937–1940 metams (Kaunas: Teisininkų draugija), 241; 295; 271; 249; 254–255; 278; 255; 271–272; 259–260; 266–267; 252–253; 252; Andriulis Vytautas, *Dvidešimt penkeri „Teisininkų kalendoriaus“ metai* (Vilnius: VĮ „Teisinės informacijos centras“, 2003), 10, 14.

³⁴³ Byla Jurgis, „Lietuvos Teismo dvidešimties metų sukaktis“, *Teisė* 44 (1938): 365; Račkauskas, *supra note*, 16: 61–62; Fridšteinas, *supra note*, 16: 88–189; Narkevičius, *supra note*, 15: 32–43.

³⁴⁴ Vyriausiojo Tribunolo visuotinių susirinkimų nutarimai, baudžiamųjų ir civilinių kasacinių bylų sprendimai V. Žurnalo „Teisė“ priedas (Kaunas: 1934); Vyriausiojo Tribunolo visuotinių susirinkimų nutarimai, baudžiamųjų ir civilinių kasacinių bylų sprendimai XII. Žurnalo „Teisė“ Nr. 34 priedas (Kaunas: 1936); Vyriausiojo Tribunolo visuotinių susirinkimų nutarimai, baudžiamųjų ir civilinių kasacinių bylų sprendimai XVI. Žurnalo „Teisė“ Nr. 38 priedas (Kaunas: 1937); Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai I. Žurnalo „Teisė“ priedas Nr. 47 (Kaunas: 1939); Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai III. Žurnalo „Teisė“ priedas Nr. 49 (Kaunas: 1939).

³⁴⁵ Pagal Vyriausiojo Tribunolo 1921 m. liepos 31 d. sprendimą, Vyriausiojo Tribunolo leidimas buvo reikalingas tik parduodant turtą, priklausantį mažamečiams. Jo nereikėjo nuomos teisei perleisti. Žr.: *Civiliniai įstatymai* (X t. I d.) (Kaunas: „Literatūros“ knygyno leidimas, 1933), 66.

³⁴⁶ *Civiliniai įstatymai* (X t. I d.) (Kaunas: „Literatūros“ knygyno leidimas, 1933), 70, 71.

³⁴⁷ „Savivaldybių įstatymas“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 14.

³⁴⁸ „Vietos savivaldybės įstatymas“, *Vyriausybės žinios*, 1931, Nr. 356–2419.

- apskrities viršininko ar kiekvieno rinkiko³⁴⁹ skundus dėl ypatingųjų tautos atstovų rinkimų Respublikos Prezidentui rinkti, vadovaujantis Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 37 straipsniu,³⁵⁰
- mokesčių mokėtojo ir Mokesčių departamento skundus dėl Vyriausiosios darbo pajamų mokesčių komisijos nutarimų dėl darbo pajamų mokesčio nustatymo, pagal Darbo pajamų mokesčio įstatymo 82 straipsnį,³⁵¹
- susirinkimų ar pramogų rengėjų skundus dėl vidaus reikalų ministro nutarimų, pagal Susirinkimų ir pramogų įstatymo 67 straipsnį,³⁵²
- skundus dėl vidaus reikalų ministro ir Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos nutarimų, remiantis Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatymo 10 straipsniu,³⁵³ Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymo 96 straipsniu,³⁵⁴
- Seimo rinkikų ir vidaus reikalų ministro skundus dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos nutarimų dėl Seimo rinkimų teisėtumo, Seimo nario statuso nustatymo, pagal Seimo rinkimų įstatymo 87¹ straipsnį,³⁵⁵
- Klaipėdos krašto Seimelio rinkikų, Krašto gubernatoriaus ir Direktorijos pirmininko skundus dėl Klaipėdos apygardos komisijos nutarimų dėl Klaipėdos Seimelio rinkimų teisėtumo, Seimelio narių statuso, vadovaujantis Klaipėdos krašto Seimelio rinkimų įstatymo pakeitimo 82⁵ straipsniu,³⁵⁶
- advokatų skundus dėl advokatų visuotinio susirinkimo nutarimų teisėtumo, pagal Teismų santvarkos įstatymo 355 straipsnį,³⁵⁷

³⁴⁹ Rinkikais buvo laikomi asmenys, kuriuos rinkdavo valsčių, miestų, apskričių tarybų, Klaipėdos miesto seimelių nariai. Jie turėjo išrinkti ypatinguosius tautos atstovus, o šių tikslas – išrinkti Respublikos Prezidentą. Aut. past.

³⁵⁰ „Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 369-2520.

³⁵¹ „Darbo pajamų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 388-2668.

³⁵² „Susirinkimų ir pramogų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 393-2688.

³⁵³ „Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 412-2838.

³⁵⁴ „Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 531-3684.

³⁵⁵ „Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3278.

³⁵⁶ „Klaipėdos krašto Seimelio rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3279.

³⁵⁷ „Teismų santvarkos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 419-2900.

- skundus dėl Kauno apygardos teismo nutarimų dėl Prekybos registro prie Prekybos, pramonės ir amatų rūmų vedėjo nutarimų, vadovaujantis Prekybos registro įstatymo 74 straipsniu,³⁵⁸
- skundus dėl vidaus reikalų ministro įsakymų, pagal Kaimo statybos įstatymo 30 straipsnį,³⁵⁹
- skundus dėl Vyriausiosios žemės tvarkymo komisijos nutarimų, peržiūrint apygardos žemės tvarkymo komisijos sprendimus, vadovaujantis Žemės tvarkymo įstatymo 141 straipsniu,³⁶⁰ Įstatymu miestų ir miestelių sienose valdomoms žemėms sutvarkyti,³⁶¹
- skundus dėl apylinkės teismų priimtų sprendimų dėl finansų ministro įsakymų akcizų ir finansinių monopolijų srityje, pagal Akcizų ir finansinių monopolijų įstatymo 554 straipsnį.³⁶²

Vyriausiojo Tribunolo kompetencija, atliekant viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolę, buvo ne bendra, o, kaip to laikotarpio teisininkai (M. Römeris, K. Račkauskas) vadino, atributyvinė. Kitaip tariant, Tribunolas galėjo tikrinti administracinių aktų teisėtumą tik tokių sričių, kurios buvo imperatyviai nustatytos įstatymais. Administracines bylas nagrinėdavo Vyriausiojo Tribunolo Civilinis skyrius, kai kuriais atvejais jas ir įvardydamas administracinėmis, tačiau labai retai.³⁶³

Nepaisant atributyvinės Vyriausiojo Tribunolo kompetencijos administracinėse bylose, Vyriausiasis Tribunolas, kad ir fragmentiniais savo sprendimais, kūrė gero administravimo pagrindus Lietuvos viešajai administracijai. Antai nagrinėjamose bylose jis pabrėždavo, kad institucija, į kurią kreipiamasi įstatymo pagrindu, privalo kreipimąsi apsvarsty-

³⁵⁸ „Prekybos registro įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1937, Nr. 574-3999.

³⁵⁹ „Kaimo statybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1939, Nr. 647-4717.

³⁶⁰ „Žemės tvarkymo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 494-3446.

³⁶¹ „Įstatymas miestų ir miestelių sienose ir jų pirmosios zonos srityje valstybės ir nuosavybės čiušo ir nuomos teisėmis valdomoms žemėms sutvarkyti“, Vyriausybės žinios, 1926, Nr. 226-1475.

³⁶² „Akcizų ir finansinių monopolijų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 436-3042.

³⁶³ Pavyzdžiui, keletas tokių atvejų rasta 1939 m. nagrinėtose bylose: Vyriausiojo Tribunolo 1939 m. sausio 27 d. Nr. 13 sprendimas, Vyriausiojo Tribunolo 1939 m. vasario 20 d. Nr. 36 sprendimas. Žr.: Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai I. Žurnalo „Teisė“ priedas Nr. 47, p. 9–11; 18–20. Vienoje byloje nagrinėtas asmens ginčas su Vyriausiąja žemės tvarkymo komisija, kitoje – su vidaus reikalų ministru.

ti, o ne be teisėto pagrindo jį atmesti,³⁶⁴ kad aukštesnioji institucija prieš priimdama sprendimą privalo apsvarstyti suinteresuotų šalių atsikirtimų pagrindus,³⁶⁵ paaiškinimus kartu su pateiktais dokumentais,³⁶⁶ šalių samprotavimus, paties ginčo objektą,³⁶⁷ esmines bylos aplinkybes,³⁶⁸ kad aukštesnioji institucija negali, be teisinio pagrindo ir nesikreipus asmenims, savo nuožiūra keisti žemesnės institucijos priimto sprendimo,³⁶⁹ kad institucijos negali atsisakyti patikrinti atitinkamų asmenų veiksmų, norėdamos teisingai išspręsti ginčą, ir kad civilinės teisenos įstatymas suteikia „pakankamai priemonių surasti teisybę“,³⁷⁰ kad institucijos negali įstatymų aiškinti „praplečiamai“,³⁷¹ kad „teisinėje valstybėje įstatymų ar taisyklių išsireiškimas „išspręsti“ tą ar kitą klausimą reiškia padaryti logišką išvadą, paremtą bylos duomenimis ir įstatymais“,³⁷² kad institucija „privalo išžiūrėti ginčą ir padaryti savo išvadas tikrų faktų ir bylininkų pareiškimų ribose“,³⁷³ kad kol administracinis aktas nepanaikintas įstatymų nustatyta tvarka, jis laikomas teisėtu,³⁷⁴ kad įsiteisėjęs nutarimas turi

³⁶⁴ Pavyzdžiui, Vyriausiojo Tribunolo 1930 m. kovo 5 d. byla Nr. 271. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo 1930 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1933), 61.

³⁶⁵ Pavyzdžiui, Vyriausiojo Tribunolo 1926 m. lapkričio 9 d. sprendimas Nr. 348. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo 1926 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1930), 140–142.

³⁶⁶ Vyriausiojo Tribunolo 1934 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. 125. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo visuotinių susirinkimų nutarimai, baudžiamųjų ir civilinių kasacinių bylų sprendimai* V. Žurnalo „Teisė“ priedas (Kaunas: 1934), 119–120.

³⁶⁷ Vyriausiojo Tribunolo 1926 m. gruodžio 13 d. sprendimas Nr. 473. Žr.: *supra note*, 365: 192–195.

³⁶⁸ Vyriausiojo Tribunolo 1926 m. lapkričio 23 d. sprendimas Nr. 395. Žr.: *ibid.*, 163.

³⁶⁹ Pavyzdžiui, Vyriausiojo Tribunolo 1930 m. spalio 15 d. byla Nr. 835. Žr.: *supra note*, 364: 173–174.

³⁷⁰ Pavyzdžiui, Vyriausiojo Tribunolo 1930 m. kovo 12 d. byla Nr. 294. Žr.: *ibid.*, 66.

³⁷¹ Vyriausiojo Tribunolo 1939 m. kovo 20 d. byla Nr. 72. Žr.: Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai I. Žurnalo „Teisė“ priedas Nr. 47 (Kaunas: 1939), 34–35.

³⁷² Vyriausiojo Tribunolo 1939 m. rugsėjo 27 d. bylos Nr. 227, Nr. 229. Žr.: Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai III. Žurnalo „Teisė“ priedas Nr. 49 (Kaunas: 1939), 109–110; 111–113.

³⁷³ Vyriausiojo Tribunolo 1926 m. gruodžio 13 d. sprendimas Nr. 473. Žr.: *supra note*, 365: 192–195.

³⁷⁴ Vyriausiojo Tribunolo byla Nr. 116/1937. Žr.: Jakobas Antanas, „Savivaldybių nutarimų įsiteisėjimas ir vykdymas“, *Savivaldybė* 12/35 (1937): 354.

būti nedelsiant vykdomas,³⁷⁵ „visokių tuo pačiu reikalu naujų prašymų padavimas neatstato termino pirmutiniam reikalavimui apskūsti“,³⁷⁶ kad administracijos subjektai, sprenddami grynai civilinės teisės ginčą, kurį turėjo spręsti teismas, „išėjo iš savo kompetencijos ribų ir jų nutarimai yra nereikšmingi.“³⁷⁷ Vyriausiasis Tribunalas pasisakė ir dėl administracinių sprendimų motyvavimo:

*„Kadangi šie Komisijos nutarimai gali būti skundžiami Vyriausiajai Komisijai, o pastarosios nutarimai leidžiama skūsti teisėtumo atžvilgiu Vyriausiajam Tribunalui, tai iš to seka, kad Komisija savo motyvuose turi nurodyti konkrečiai tas žinias, kuriomis parėmė savo nutarimą, kitaip mokesčių mokėtojas, nežinodamas, kuriais konkrečiais daviniais Komisija pasirėmė, negalėtų Komisijos nutarimo apskūsti, o aukštesnioji instancija negalėtų Komisijos to nutarimo teisėtumo patikrinti.“*³⁷⁸

Vyriausiasis Tribunalas pateikė ir kontroversiškų aiškinimų. Antai vienoje iš bylų aukščiausios instancijos teismas nurodė, kad niekas negali teisintis įstatymo nežinojimu, todėl administracija neprivalo asmenims nurodyti jų sprendimų apskundimo tvarkos ir terminų.³⁷⁹ Kitoje byloje teismas nustatė, kad administracinių nusižengimų („administracinės baudos“) byloje nebegalima skūsti jau įsiteisėjusio reikalavimo, o jeigu taip atsitiktų, toks reikalavimas turėjo būti nebetikrinamas.³⁸⁰

Aukščiausiosios instancijos teismas pateikė keletą svarbių administracinei teisei apibrėžimų, pavyzdžiui, jis apibrėžė individualaus administracinio akto sampratą:

³⁷⁵ Vyriausiojo Tribunolo byla Nr. 183/37. Žr.: Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunolo praktika“, *Savivaldybė* 1/36 (1938): 5–6.

³⁷⁶ Vyriausiojo Tribunolo byla Nr. 120/ 1938. Žr.: Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“, *Savivaldybė* 1/48 (1938): 7.

³⁷⁷ Vyriausiojo Tribunolo sprendimas byloje Nr. 139/1938. Žr.: Jakobas Antanas „Ar visi burmistro nutarimai gali būti skundžiami pagal Vietos savivaldybės įstatymo 320 str.“, *Savivaldybė* 3/50 (1939): 65–66.

³⁷⁸ Vyriausiojo Tribunolo 1937 m. balandžio 21 d. sprendimas byloje Nr. 510. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai 1933–1938* (Kaunas, 1938), 544.

³⁷⁹ Vyriausiojo Tribunolo sprendimas byloje Nr. 25/ 1939. Žr.: Jakobas Antanas, „Įvairiais savivaldybių darbo klausimais“, *Savivaldybė* 4/51 (1939): 109.

³⁸⁰ Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“, *Savivaldybė*, Nr. 1/48 (1939): 7.

„valdžios parėdymai, susiaurinantieji piliečių teises ar nustatantieji jiems nepaprastos prievolės, leidžiami tik tam tikros valdžios įstaigos atitinkamu raštu, skelbiamu dargi tam tikra tvarka.“³⁸¹

Vyriausiasis Tribunolas atskyrė valdininko ir valstybės tarnautojo sąvokas 1924 m. gegužės 31 d. išnagrinėtoje byloje: „valdininkas yra valstybės tarnautojas, kuris turi valdžios dalį, gali ką kam įsakyti ar uždrausti; valstybės tarnautojai yra visi agentai, bet valdininkai yra tik tie, kurie turi diskrecinę galią <...>.“³⁸² Taigi valdininkais Teismas įvardijo sprendimus priimančius asmenis, o tarnautojais – tuos, kurie patarnauja, padeda.³⁸³ Vėliau nagrinėtoje Dzemido byloje (1934 m. sausio 16 d.) Tribunolas nustatė šias sąvokas Baudžiamojo Statuto prasme: valdininku buvo laikomas toks valstybės tarnautojas, kuris, pagal savo tarnybos kompetenciją, veikė savarankiškai, o likę valstybės tarnautojai, atliekantys išimtinai vykdomąsias pareigas, nebuvo laikomi valdininkais.³⁸⁴

Vyriausiajam Tribunolui ne kartą teko pripažinti administracinę aktą niekiniu („niekus sprendimas“) ir jį panaikinti. Antai vienoje iš bylų Vyriausiosios žemės tvarkymo komisijos sprendimas pripažintas niekiniu ir panaikintas dėl to, kad ši, remdamasi ne Civilinės teisenos įstatymo nuostatomis, o Teismų santvarkos įstatymo normomis, panaikino Kauno apygardos žemės tvarkymo komisijos sprendimą. Komisija nebuvo teisminė institucija, todėl negalėjo remtis minėto įstatymo 83 straipsniu ir naikinti įsiteisėjusio žemesnio lygmens komisijos sprendimo.³⁸⁵

Vyriausiojo Tribunolo visuotinis susirinkimas savo nutarimais, kuriais aiškino teisės klausimus, fragmentiškai prisidėjo prie administracinės jurisprudencijos formavimo.³⁸⁶

³⁸¹ Vyriausiojo Tribunolo 1924 m. kovo 29 d. sprendimas Nr. 104. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo 1924 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1929), 84.

³⁸² Vilutis Petras, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Kaunas: VDU Teisių fakultetas, leidėjas – M. Kriaučiūnas, 1939), 110.

³⁸³ Vazbys Stepas, „Dėl „valdininko“ sąvokos mūsų įstatymuose“, *Teisė* 12 (1927): 89.

³⁸⁴ Laucius Kazys, „Kokia tvarka turi būti persekiojamas valstybės tarnautojų įžeidimas“, *Teisė* 42 (1938): 234.

³⁸⁵ Vyriausiojo Tribunolo 1939 m. vasario 2 d. byla Nr. 13. Žr.: Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai I. Žurnalo „Teisė“ priedas Nr. 47, Kaunas: 1939, p. 9–11.

³⁸⁶ Pavyzdžiui, vienoje iš bylų nustatyta, kuriems Proto tyrimo komisijos nariams mokėtinas atlyginimas, padengiamos kelionės išlaidos, o kuriems nariams nemokėtinas. Vyriausiojo Tribunolo visuotinio susirinkimo 1933 m. spalio 5 d. nutarimas

4.2. Kitiems teismams priskirtos administracinio teismo funkcijos

Amžininkai pastebėjo, kad, vadovaujantis specialiaisiais įstatymais, administracinio teismo funkciją atliko ne tik Vyriausiasis Tribunolas, bet ir taikos teisėjai (vėliau apylinkių teismai) bei apygardų teismai,³⁸⁷ taip pat teismo pobūdžio komisijos.

Taikos teisėjai, vėliau apylinkių teismai nagrinėdavo skundus dėl neįtraukimo arba neteisėto įtraukimo į rinkikų sąrašus Seimo³⁸⁸ ar savivaldybių rinkimų³⁸⁹ metu, valsčiaus tarybų rinkimų rezultatų panaikinimo,³⁹⁰ nuobaudų, nevykdant Susirinkimų įstatymo, kurias skyrė policijos pareigūnai,³⁹¹ valsčiaus valdybų nutarimų dėl nuosavybės teisių pripažinimo buvusiems valstiečiams pagal 1910 m. birželio 14 d. įstatymą,³⁹² viršaičių nutarimų dėl seniūnijos sąrašų sudarymo,³⁹³ seniūnijos atstovų rinkimų į valsčiaus tarybą,³⁹⁴ žemės ūkio ministro įsakymų, vadovaujantis

Nr. 209. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo 1924–1933 metų visuotiniųjų susirinkimų nutarimų rinkinys su Teisingumo ministerijos aplinkraščiais ir dalykine rodykle* (Kaunas: Karvelio ir Rinkevičiaus knygyno leidinys, 1934), 302–304. Kitoje byloje Vyriausiojo Tribunolo visuotinis susirinkimas pabrėžė, kad ir teismai, ir administracijos įstaigos turi laikytis bylų sprendimo priklausomybės tvarkos, pagal kurią kiekviena įstaiga byla, kurios ji nėra kompetentinga nagrinėti, siunčia nagrinėti kompetentingai įstaigai. Vyriausiojo Tribunolo visuotinio susirinkimo 1931 m. gegužės 7 d. nutarimas. Žr.: *ibid.*, 221–222.

³⁸⁷ *Teisininkų kalendoriai 1928–1935, 1937–1940 metams* (Kaunas: Teisininkų draugija), 238–239; 292–293; 268–269; 246–247; 251–252; 273–274; 279–284; 254–255; 266–267; 260–261; 246–247; 246–247; Andriulis Vytautas, *Dvidešimt penkeri „Teisininkų kalendoriaus“ metai* (Vilnius: VĮ „Teisinės informacijos centras“, 2003), 10–13, 16, 18, 19.

³⁸⁸ Seimo rinkimų įstatymo 34 straipsnis. Žr.: „Seimo rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 98–793.

³⁸⁹ Savivaldybių rinkimų įstatymo 24 straipsnis. Žr.: „Savivaldybių rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1921, Nr. 62–553.

³⁹⁰ Savivaldybių rinkimų įstatymo 69 straipsnis. Žr.: „Savivaldybių rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1921, Nr. 62–553.

³⁹¹ Susirinkimų įstatymo 11 straipsnis. Žr.: „Susirinkimų įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 20.

³⁹² Papildomojo Lietuvos notariato sutvarkymo įstatymo 12 straipsnis. Žr.: „Papildomasai Lietuvos notariato sutvarkymo įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 18.

³⁹³ Vietos savivaldybės įstatymo 39 straipsnis. Žr.: „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356–2419.

³⁹⁴ Vietos savivaldybės įstatymo 65 straipsnis. Žr.: „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356–2419.

Žemės ūkio žemės įgijimui tvarkyti įstatymu,³⁹⁵ Mokesčių departamento nutarimų, pagal Žyminio mokesčio įstatymo 81 straipsnį.³⁹⁶

Apygardų teismai nagrinėdavo skundus dėl komisijų prie apskrities viršininkų nutarimų neregistruoti draugijų arba jas uždaryti,³⁹⁷ skundus dėl Savivaldybių departamento nutarimų,³⁹⁸ Žemės reformos valdybos nutarimų dėl žemės paėmimo iš tų asmenų, tarnavusių Bermonto ir Virgoličio ginkluotose pajėgose, lenkų kariuomenėje, veikiančių prieš Lietuvos Vyriausybę,³⁹⁹ skundus dėl savivaldybių organų priimtų privalomų įsakymų nevykdymo,⁴⁰⁰ taikos teisėjų nutarimų, pagal Savivaldybių rinkimų įstatymo 24 ir 70 straipsnius,⁴⁰¹ prekybos registro vedėjo nutarimų,⁴⁰² hipotekos teisėjo veiksmų ir sprendimų.⁴⁰³

Paminėtinos ir teismo pobūdžio komisijos, arba *sui generis* teismai (apie jas žr. I dalies 5 skyrių).

4.3. Administracinis procesas

Tarpukario Lietuvoje nebuvo teisės akto, reglamentuojančio administracinį teisminį procesą. Tačiau iš anksčiau pateiktų duomenų akivaizdu, kad teismai nagrinėdavo asmenų ir viešosios administracijos ginčus. Tad kai kuriuose įstatymuose būdavo nurodyta, kad teismas „riša šiuos skundus administraciniu keliu.“⁴⁰⁴ Taigi koks buvo administracinis teisminis procesas, arba „administracinis kelias“?

³⁹⁵ „Žemės ūkio žemės įgijimui tvarkyti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1939, Nr. 642-4668.

³⁹⁶ Pagal Žyminio mokesčio įstatymo 1 straipsnį, žyminis mokestis buvo skiriamas raštams, dokumentams, vertybiniais popieriams ir pan. „Žyminio mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1937, Nr. 595-4155.

³⁹⁷ Įstatymo apie draugijas 17 straipsnis. Žr.: „Įstatymas apie draugijas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 15.

³⁹⁸ Savivaldybių įstatymo 122 straipsnis. Žr.: „Savivaldybių įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 14.

³⁹⁹ „Žemės reformos įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1925, Nr. 195-1323.

⁴⁰⁰ Įstatymo apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimo ir pildymo 5 straipsnis. Žr.: „Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 5.

⁴⁰¹ „Savivaldybių rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1921, Nr. 62-553.

⁴⁰² „Prekybos registro įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1937, Nr. 574-3999.

⁴⁰³ „Ipotekos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 560-3892.

⁴⁰⁴ Savivaldybių įstatymo 124 straipsnis. Žr.: „Savivaldybių įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 14-175.

Kadangi nebuvo bendrųjų administracinio proceso normų, tenka apžvelgti įstatymus, kuriuose numatyta galimybė kreiptis į teismus dėl administracinio akto teisėtumo. Toliau, apžvelgę specialiąsias normas, pateikiame keletą pastebėjimų.

Skundai teismams turėjo būti pateikiami netiesiogiai, o per atitinkamą pareigūną ar instituciją, dažniausiai tą, kurios sprendimas būdavo skundžiamas, pavyzdžiui, jei skundžiamas vidaus reikalų ministro įsakymas, skundą dėl šio įsakymo turėjo pateikti kaip tik jis,⁴⁰⁵ skundai dėl Vyriausiosios darbo pajamų mokesčio komisijos, Vyriausiosios rinkimų komisijos, Klaipėdos apygardos komisijos nutarimų Vyriausiajam Tribunalui taip pat turėjo būti pristatyti šių komisijų,⁴⁰⁶ skundai dėl Advokatų visuotinio susirinkimo nutarimų pristatomi Advokatų tarybos pirmininko.⁴⁰⁷ Tačiau nebūtinai skundas turėjo būti pristatomas teismui to asmens ar darinio, kurio sprendimas skundžiamas. Antai ypatingųjų tautos atstovų rinkikų skundus Vyriausiajam Tribunalui turėjo pateikti apskrities viršininkas.⁴⁰⁸ Kartais įstatymuose apskritai nebuvo numatytas subjektas, turėjęs Vyriausiajam Tribunalui įteikti skundą. Pavyzdžiui, Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatyme nebuvo numatyta, kas turėjo pristatyti skundus dėl vidaus reikalų ministro nutarimų, kuriais šis peržiūrėdavo Valdybos sprendimus.⁴⁰⁹

Specialiuosiuose įstatymuose numatyti terminai skundams pateikti skyrėsi, pavyzdžiui, dėl Savivaldybių departamento, Vyriausiosios darbo pajamų mokesčio komisijos priimtų sprendimų, vidaus reikalų ministro priimtų sprendimų dėl Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos veiklos į Vyriausiąjį Tribunalą galima buvo kreiptis per mėnesį nuo to sprendimo paskelbimo dienos. Dėl vidaus reikalų ministro sprendimo savivaldybės taryba galėjo kreiptis per penkiolika dienų, įvykus pirmam

⁴⁰⁵ „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356-2419; „Susirinkimų ir pramogų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 393-2688; „Kaimo statybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1939, Nr. 647-4717.

⁴⁰⁶ „Darbo pajamų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 388-2668; „Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3278; „Klaipėdos Krašto Seimelio rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3279.

⁴⁰⁷ „Teismų santvarkos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 419-2900.

⁴⁰⁸ „Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 369-2520.

⁴⁰⁹ „Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 412-2838.

po nutarimo gavimo tarybos posėdžiui. Tas pats terminas galiojo ir dėl vidaus reikalų ministro sprendimų statybų srityje. Dėl Advokatų visuotinio susirinkimo nutarimų galima buvo kreiptis per dešimt dienų. Vidaus reikalų ministro priimti sprendimai susirinkimų arba pramogų srityje, Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimai dėl Seimo rinkimų teisėtumo galėjo būti skundžiami per penkias dienas nuo nutarimo priėmimo. Apskrities viršininkas ne vėliau kaip trečią dieną po ypatingųjų tautos atstovų rinkimų dienos turėjo pristatyti skundus Vyriausiajam Tribunalui. Taigi skundo pateikimo terminų diapazonas skirtingas – nuo vieno mėnesio iki trijų dienų.

Kai kuriose specialiosiose normose nustatyti terminai Vyriausiajam Tribunalui išnagrinėti bylą ir priimti sprendimą. Pagal Klaipėdos krašto seimelio rinkimų įstatymo pakeitimo 82⁵ straipsnį ir Seimo rinkimų įstatymo pakeitimo 87⁵ straipsnį,⁴¹⁰ Vyriausiasis Tribunalas turėjo išnagrinėti gautą skundą ne vėliau kaip per dešimt dienų nuo skundo gavimo dienos.

Kai kuriuose įstatymuose detalizuota teismo posėdžio tvarka, reikalavimai skundui. Antai Darbo pajamų mokesčio įstatymo⁴¹¹ 84 straipsnyje nustatyta, kad kartu su skundu turėjo būti pateiktas žyminio mokesčio dokumentas, 85 straipsnyje konkretizuotos pareiškėjo teisės teikti paaiškinimus, taip pat nurodyti terminai apie pranešimus dėl teismo posėdžių.

Specialiosiose normose įtvirtinta, kad kreipimasis į teismą nestabdo skundžiamo sprendimo vykdymo. Skundžiamas vidaus reikalų ministro nutarimas dėl apskrities viršininko protesto ir toliau vykdomas.⁴¹² Tačiau būta nuostatų, nustatančių, kad pateiktas skundas stabdo nutarimo vykdymą.⁴¹³

Įstatymuose, kuriuose numatyta galimybė kreiptis į Vyriausiąjį Tribunalą, paprastai įtvirtinta tokia kelio iki Tribunalolo eiga – pirmiausia dėl atitinkamo sprendimo turėjo būti kreipiamasi su skundu į aukštesnę administracijos instituciją, pavyzdžiui, vidaus reikalų ministrą ar Vyriausiąją rinkimų komisiją, ir tik paskui šių institucijų sprendimas galėjo būti

⁴¹⁰ „Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3278; „Klaipėdos Krašto Seimelio rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3279.

⁴¹¹ „Darbo pajamų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 388-2668.

⁴¹² Vietos savivaldybės įstatymo 313 straipsnis. Žr.: „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356-2419.

⁴¹³ Susirinkimų įstatymo 68 straipsnis. Žr.: „Susirinkimų įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 20.

skundžiamas aukščiausios instancijos teismui.⁴¹⁴ Skundų nagrinėjimo eiga galėjo apimti ir daugiau administracijos instancijų, kol pasieks Vyriausiąjį Tribunalą, pavyzdžiui, pagal Susirinkimų ir pramogų įstatymo⁴¹⁵ 65–67 straipsnius, asmenys policijos pareigūnų veiksmus galėjo skusti apskrities viršininkui, apskrities viršininko veiksmus – vidaus reikalų ministrui, o šio – aukščiausios instancijos teismui. Tokiais atvejais nebuvo numatyta apygardos teismo instancija. Tačiau kai kada apygardos teismo instancija buvo numatyta. Antai Savivaldybių departamento, prekybos registro vedėjo sprendimai pirmiausia turėjo būti skundžiami apygardos teismui ir tik paskui Tribunalui.⁴¹⁶

Bylos galėjo būti skirstomos, t. y. kai kurie ginčai nagrinėjami teismuose, o kai kurie – administracijoje. Antai Akcizų ir finansinių monopolijų įstatymo⁴¹⁷ 552 straipsnyje nustatyta, kad Mokesčių departamento direktoriaus sprendimai galėjo būti skundžiami finansų ministrui, jei sprendimu skiriama bauda siekė 200 litų. Finansų ministro sprendimas buvo galutinis. Viršijus 200 litų baudos sumą, Mokesčių departamento direktoriaus sprendimas galėjo būti skundžiamas apylinkių teismams. Dėl šių teismų sprendimų kasacine tvarka galima buvo kreiptis į Vyriausiąjį Tribunalą.

Kreiptis į teismus buvo galima ne tik teisėtumo atžvilgiu, bet ir tikslingumo, pavyzdžiui, Registro prie Prekybos, pramonės ir amatų rūmų vedėjo sprendimus apygardos teismas galėjo nagrinėti ir tikslingumo atžvilgiu.⁴¹⁸

Akivaizdu, kad specialiuosiuose įstatymuose administracinis procesas reglamentuojamas nepakankamai. Manytina, buvo remiamasi iš pradžių

⁴¹⁴ Vietos savivaldybės įstatymo 313 straipsnis. Žr.: „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356-2419; Susirinkimų ir pramogų įstatymo 67 straipsnis. Žr.: „Susirinkimų ir pramogų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 393-2688; Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatymo 10 straipsnis. Žr.: „Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 412-2838; Seimo rinkimų įstatymo pakeitimo 87¹ straipsnis. Žr.: „Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3278. Kaimo statybos įstatymo 30 straipsnis. Žr.: „Kaimo statybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1939, Nr. 647-4717.

⁴¹⁵ „Susirinkimų ir pramogų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 393-2688.

⁴¹⁶ Savivaldybių įstatymo 122–123 straipsniai. Žr.: „Savivaldybių įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 14-175; Prekybos registro įstatymo 74 straipsnis. Žr.: „Prekybos registro įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1937, Nr. 574-3999.

⁴¹⁷ „Akcizų ir finansinių monopolijų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 436-3042.

⁴¹⁸ Narkevičius, *supra note*, 15: 31.

Laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo⁴¹⁹ nuostatomis, o vėliau Teismų santvarkos nuostatomis,⁴²⁰ kuriose kiek detaliau nustatytos teismo posėdžius reglamentuojančios normos, taip pat civilinių ir baudžiamųjų bylų nagrinėjimo tvarka. Tačiau Teismų santvarkos įstatymas taip pat susilaukė kritikos, nes nebuvo numatytų skundų priežiūros, jų padavimo ir sprendimų priėmimo tvarkos ir pan.⁴²¹ Neabejotinai remtasi ir iš carinės Rusijos paveldėtu Civilinės teisenos įstatymu,⁴²² pavyzdžiui, Prekybos registro įstatymo 76 straipsnyje nustatyta, kad skundų terminams atnaujinti, protestams pateikti vadovaujamasi Civilinės teisenos įstatymo taisyklėmis,⁴²³ o Žyminio mokesčio įstatymo 81 straipsnyje įtvirtinta, kad apylinkės teismas skundus dėl Mokesčių departamento priimtų sprendimų nagrinėjo civilinės teisenos tvarka.⁴²⁴ Pabrėšime, kad Civilinės teisenos įstatyme apibrėžtos teisenos apylinkės bei apygardos teismuose, apeliacinė teisma, terminų bendrosios taisyklės, teismo sprendimų vykdymas ir t. t. Nepaisant to, iš teisinio reguliavimo įvairovės darytina išvada, kad nebuvo aiškių, bendrų administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės taisyklių. M. Römeris rašė:

„<...> nėra vieningos teisminės administracinių aktų teisėtumo kontrolės, kuri pajėgtų pašalinti įvairius, dažnai vieni kitiems priešingus, teisės interpretacijos reiškinius įvairiuose administraciniuose aktuose, įnešti teisinį aiškumą į šių aktų chaosą ir iš viso išugdyti tam tikrą teisinę mūsų administracijos kultūrą, apsaugančią tiek piliečių teisėtus reikalus nuo įvairių valdininkų bei įstaigų priežiūros, tiek valstybės prestižą ir jos valdininkų autoritetą bei jos funkcijos pastovumą ir vaisingumą prieš įvairiausius valstybės vardu daromus eksperimentus ar klaidas.“⁴²⁵

⁴¹⁹ „Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 2-3.

⁴²⁰ „Teismų santvarkos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 419-2900.

⁴²¹ Vasiliūnas B? „Skundai priežiūros tvarka“, *Teisė* 43 (1938): 321-324; Fridšteinas Viktoras, „Dėl skundų priežiūros tvarka“, *Teisė* 44 (1938): 395-403.

⁴²² *Civilinės teisenos įstatymas su visais pakeitimais ir su Vyr. Tribunolo bei rusų Senato aiškinimais* (Kaunas: D. Gutmano knygynas, 1938).

⁴²³ „Prekybos registro įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1937, Nr. 574-3999.

⁴²⁴ „Žyminio mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1937, Nr. 595-4155.

⁴²⁵ Römeris, *supra* note, 1: 565.

4.4. Viešosios atsakomybės ir tarnybinės bylos

Tarpukario Lietuvoje būta žalos, atsiradusios dėl valdininkų veiksmų ar neveikimo, atlyginimo bylų („nuostolių ieškojimas iš administracijos valdininkų“). Tokios bylos buvo nagrinėjamos civilinio proceso tvarka, vykdoma pagal iš carinės Rusijos paveldėto Civilinės teisenos įstatymo nuostatas, ypač kalbant apie žalos atlyginimą dėl teisėjų, prokurorų ir kitų teismų pareigūnų veiksmų⁴²⁶ (Civilinės teisenos įstatymo 1331–1336 straipsniai).

Tačiau kiek kitaip klostėsi situacija dėl viešosios administracijos sukeltos žalos atlyginimo. Civilinės teisenos įstatymo 2 straipsnyje nustatyta, kad asmenys, kurių teisės Vyriausybės įstaigų arba tarnautojų administraciniais aktais pažeidžiamos, gali pareikšti ieškinį teisme ir kad toks ieškinys nestabdo Vyriausybės įstaigos arba tarnautojo priimto akto, kol teismas nepriims sprendimo. Pagal Įstatymo 3 straipsnį, savo ruožtu Vyriausybės įstaigos ar tarnautojai turėdavę pranešti asmeniui apie galimybę kreiptis į teismą.

Šiame kontekste svarbus Civilinės teisenos įstatymo 1316 straipsnis, nustatantis, kad atlyginimas už žalą ir nuostolius, padarytus administracinės žinybos valdininkų apsileidimu, neapsižiūrėjimu arba vilkinimu, ieškomas bendrais civilinės teisenos nuostatais, bei Civilinių įstatymų X tomo I dalies⁴²⁷ 687 straipsnis, įtvirtinantis ponų ir įgaliotojų atsakomybę už žalą bei nuostolius, padarytus jų tarnų bei įgaliotinių atliekant jų reikalus pagal ponų ir įgaliotinių duotus paliepimus. 1928 m. gegužės 16 d. sprendime Vyriausiasis Tribunolas išaiškino minėtąjį 687 straipsnį. Jis konstatavo, kad viešojoji administracija veikia dviejose srityse: viešosios teisės, čia ji funkcionuoja kaip valdžios atstovė, ir privatinės, kurioje ji veikia kaip valstybės išdo atstovė. Žala asmenims galėjo būti sukelta veikiant ir vienoje, ir kitoje srityje. Tačiau, pasak Vyriausiojo Tribunolo, iš valstybės teismo būdu galima ieškoti žalos atlyginimo tiktai viešajai administracijai veikiant antroje srityje. Pirmoje srityje veikiant apskritai negalimas žalos atlyginimo išieškojimas iš valstybės teismine tvarka, remiantis Civilinės teisenos įstatymo 1 straipsniu, nustatančiu, kad kiekvienas civilinės teisės ginčas yra spręstinas teismo. Pagal aukščiausios instancijos teismą tai reiškė:

⁴²⁶ Narkevičius, *supra note*, 15: 43–45.

⁴²⁷ Šalkauskis Kazys, *Civiliniai įstatymai (X tomo I dalis)* (Kaunas: „Literatūros“ knygyno leidimas, 1933), 187.

„Jei valdžios atstovai neteisėtai yra ką padarę, tai tokiu atveju iš jų tegalėtų būti ieškoma nuostolių, o ne iš valstybės, nes šios yra uždėta jiems (valdžios atstovams) griežta pareiga teisėtai elgtis, teisėtai var-toti savo valdžią; čia asmeninio valdininkų atsakymo atžvilgiu ir gali būti taikomas X t. 1 d. 684 str.“⁴²⁸

Minėtasis 684 straipsnis reglamentuoja kiekvieno pareigą atlyginti žalą ir nuostolius, padarytus savo veiksmu, apsilėidimu. Kitaip tariant, valstybės tarnautojas turėjo atsakyti pagal tuos pačius pagrindus, kaip ir bet kuris kitas asmuo, sukėlęs kam nors žalą. Taigi Lietuvoje nebuvo viešosios atsakomybės instituto, išskyrus teisėjų, prokurorų ir kitų teismų pareigūnų, pavyzdžiui, tardytojų, antstolių. Tokia tarpukario tarnautojų atsakomybės tvarka primena iki 1947 m. galiojusią tvarką Jungtinėje Karalystėje, kol nebuvo priimtas Karūnos procedūrų įstatymas.⁴²⁹

Lietuvoje galioję įstatymai leido teikti civilinius ieškinius viešajai administracijai tais atvejais, kai ji atstovaudavo valstybės turtui. An-tai Vietos savivaldybės įstatymo⁴³⁰ 2 straipsnio 2 dalyje, Ligonų kasų įstatymo⁴³¹ 4 straipsnyje ir kituose teisės aktuose⁴³² įtvirtinta, kad savi-valdybė, ligonių kasa ieško ir atsako teisme tomis pat taisyklėmis, kaip ir valstybės įždas. Tokie ginčai būdavo nagrinėjami remiantis Civilinės teisenos įstatymo Trečiosios knygos pirmosios dalies „Valstybinių įstai-gų bylos“ 1282–1315 straipsniuose nustatyta tvarka. Savo ruožtu viešoji administracija taip pat galėjo teikti ieškinius dėl asmenų, sukėlusių jai žalą. Tačiau Civilinės teisenos įstatymo 1 straipsnio pastaboje nurodyta, kad administracijos įstaigų ir tarnautojų reikalavimai, kuriuos įstatymais nenumatyta ginčyti ir dėl to prieš juos negalima atsikirsti teismo tvarka („bylojimo tvarka“), prižiūrimi Vyriausybės, o ne teismo įstaigos. Tarpu-kario teisininkai vadovavosi carinės Rusijos Senato sprendimais:

„Teisingumas turto ginčo tarp privataus asmens iš vienos pusės ir vyriausybės ar visuomenės organo iš antros – pareina nuo to, kuriuo požymiu veikia vyriausybės ar visuomenės organas: jei jis yra atstovas

⁴²⁸ Veržbavičius Levas, *Vyriausiojo Tribunolo praktika: civilinių įstatymų (X t. 1 d.) rei-ka-lu* (Kaunas: D. Gutmano leidinys, 1934), 99.

⁴²⁹ „Crown Proceedings Act 1947“, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/44/contents>.

⁴³⁰ „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356-2419.

⁴³¹ „Ligonų kasų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 434-3033.

⁴³² Pavyzdžiui, Prekybos, pramonės ir amatų įstatymo 5 straipsnis. Žr.: „Prekybos, pra-monės ir amatų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 539-3742.

*ar gynėjas turtų, priklausančių vyriausybei ar visuomenei, tai ginčas pripažįstamas priklausęs teismo organams spręsti; o jei jis veikia kaip valdžia jam pavestų teisių ribose, tvarkydamas valstybės ar visuomenės reikalus, tai tada ginčas priklauso administraciniais organams spręsti; kitais žodžiais tariant, jei šalių teisės santykiai, kurie sudarė pagrindą ginčui kilti, įeina civilinės teisės sritin, tai šitas ginčas pavedamas teismui spręsti; jei tie santykiai liečia viešosios teisės sritį, ginčas priklauso administracijai spręsti (912/16, 908/86, 905/75, bendro susirinkimo 903/34 ir kit.).*⁴³³

Be to, ir Vyriausiasis Tribunolas šiuo klausimu yra pasisakęs byloje Nr. 363a:

*„Policijos agentai, gaudydami plėšikus, veikia, kaip valdžios atstovai, kurių pareiga yra saugoti visuomenės tvarką ir rimtį, ir jų veiksmai priklauso ne civilinei teisei, bet viešajai. Jei policijos agentai šiuo atsitikimu netikėtai yra ką padarę kam nors, tai nuostoliai gali būti ieškomi iš jųjų pačių, o ne iš valstybės, nes šios yra uždėta jiems, valdžios atstovams, griežta pareiga teisėtai elgtis, teisėtai vartoti savo valdžią.*⁴³⁴

Aukščiausiosios instancijos teismas byloje Nr. 230 konstatavo:

*„jei policija vykdo išieškojimus pagal administratyvinės valdžios parėdymus, tai Teismo priežiūrai skundų tvarka policijos veiksmai nepriklauso, o taip pat išeina iš Teismo kompetencijos ribų administratyvinės valdžios paties išieškojimo teisėtumo priežiūra, jei nėra keliamas ieškinys Civ. Teis. 2 str. tvarka.*⁴³⁵

Ne kartą Vyriausiasis Tribunolas buvo atmetęs asmenų skundus, kuriais ginčai kildavo ne iš civilinių teisinių santykių, o iš viešosios teisės normomis reguliuojamų teisinių santykių. Antai asmuo kreipėsi į teismą, prašydamas panaikinti Mokesčių departamento priimtą sprendimą dėl, jo nuomone, neteisėtai reikalaujamo akcizų mokesčio už Daukšagirio spirito varyklą. Vyriausiasis Tribunolas atmetė skundą, grįsdamas tokį sprendimą tuo, kad, vadovaujantis Civilinės teisenos įstatymo 1 straipsniu, teismas tokios bylos negalėjo nagrinėti, nes „čia neina ginčas dėl civilinių teisių, o dėl valdžios organų viešąja teise paremto parėdymo

⁴³³ *Civilinės teisenos įstatymas su visais pakeitimais ir papildymais ir su Vyr. Tribunolo bei rusų Senato aiškinimais.* Kaunas: D. Gutmano knygynas, 1938, p. 3–4.

⁴³⁴ Vyriausiojo Tribunolo 1928 m. gegužės 16 d. sprendimas Nr. 363a. Žr.: *ibid.*, 6.

⁴³⁵ Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai 1933–1938 (Kaunas, 1938), 237.

naikinimo.⁴³⁶ Miesto savivaldybė, vykdydama miesto planą, ėmėsi veiksmų naujai gatvei atitinkamame žemės sklype tiesti. Pasak Vyriausiojo Tribunolo, miesto savivaldybė tokiais veiksmais veikė kaip valdžios organas, „atlikdama savo kompetencijos ribose viešą reikalą“. Todėl ginčo, kilusio dėl žemės sklypo, teismas nebuvo kompetentingas nagrinėti.⁴³⁷ Kitoje byloje Vyriausiasis Tribunolas konstatavo, kad apygardos teismas „išrišo grynai administratyvinį klausimą“ dėl Panevėžio miesto valdybos draudimo statyti pastatą miesto plane pažymėtoje vietoje ir tuo peržengė savo kompetenciją.⁴³⁸

Tačiau būta atvejų, kai ginčą, susiklosčiusį dėl administracijos veiksmų, nagrinėdavo teismas. Byloje Nr. 770 Vyriausiasis Tribunolas išaiškino, kad jeigu asmuo užregistravo atitinkamos prekės rūšies pavadinimą ženklu ir tai pažeidė kito asmens interesus, šis, pagal Prekių ženklams saugoti įstatymo 17 straipsnio 4 punktą,⁴³⁹ turėjo teisę kreiptis į teismą dėl Finansų ministerijos priimto sprendimo dėl ženklo įregistravimo.⁴⁴⁰

Akivaizdu, kad viešosios atsakomybės institutas Lietuvoje buvo komplikuotas, painus, neaiškus, nepakankamai išvystytas: jis nebuvo priskirtas administracinės teisės normomis reguliuojamoms sritims, nebuvo atskirų teisenos taisyklių, taip pat neretai apskritai neegzistavo viešosios atsakomybės teisminė kontrolė (šiuos klausimus išsamiai analizavo V. Fridšteinas straipsnyje „Valstybės atsakomybė už nuostolius, padarytus valdininkų neteisėtais veiksmais“⁴⁴¹).

Panašiai atsilieptina ir apie tarnybinius ginčus. Teismai nenagrinėdavo tarnybinių bylų. Vyriausiasis Tribunolas byloje Nr. 239 konstatavo:

⁴³⁶ Vyriausiojo Tribunolo 1931 m. vasario 20 d. sprendimas Nr. 235. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo 1931 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1934), 45.

⁴³⁷ Vyriausiojo Tribunolo 1931 m. vasario 18 d. sprendimas Nr. 208. Žr.: *ibid.*, 41.

⁴³⁸ Vyriausiojo Tribunolo 1925 m. gegužės 27 d. byla Nr. 241. *Vyriausiojo Tribunolo 1925 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1930), 21. Būta ir daugiau tokių sprendimų: Vyriausiojo Tribunolo 1930 m. gegužės 14 d. sprendimas Nr. 495. Žr.: *supra note*, 364: 102.

⁴³⁹ „Prekių ženklams saugoti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1925, Nr. 183-1241.

⁴⁴⁰ Vyriausiojo Tribunolo 1930 m. spalio 1 d. sprendimas Nr. 770. Žr.: *Civilinės teisenos įstatymas su visais pakeitimais ir papildymais ir su Vyr. Tribunolo bei rusų Senato aiškinimais* (Kaunas: D. Gutmano knygynas, 1938), 7.

⁴⁴¹ Fridšteinas Viktoras, „Valstybės atsakomybė už nuostolius, padarytus valdininkų neteisėtais veiksmais“, *Teisė* 43 (1938): 267–278.

*„Reikalauti teismo keliu iš valstybės įstaigos nedamokėtos algos ar nedaduotų naudotis daiktų valstybės tarnautojas negali; jis gali tai padaryti tiktai administracijos skundo keliu.“*⁴⁴²

Byloje Nr. 416 Vyriausiasis Tribunalas pažymėjo:

*„Esamais įstatymais valdininkams algas moka atitinkamos įstaigos, kaip atstovai ne Iždo, o valdžios; valdžios įstaigų santykiai su valdininkais, einant Civ. Proc. Įst. 1 str. 1 past., pavedama ne teismui, o vyriausybės įstaigoms.“*⁴⁴³

Byloje Nr. 176 Vyriausiasis Tribunalas nustatė:

*„Valstybės tarnautojo ieškojimas atlyginimo dėl susižalojimo ir netekimo darbingumo, einant tarnybos pareigas, vis tiek kad tai ir būtų atlyginimas pensijos ar pašalpos pavidalu <...> sprendžiamas tam tikrų įstaigų, bet ne teismo.“*⁴⁴⁴

Byloje Nr. 650 Vyriausiasis Tribunalas akcentavo, kad „Valstybės ir savivaldybių tarnautojų tarnybinės teisės negali būti civilinio ieškinio objektu.“⁴⁴⁵ Toks teiginys reiškė, kad tarnybinės bylos nenagrinėjamos teismuose, nepaisant to, kad tarnautojų kreipimusi į teismus buvo nemažai.⁴⁴⁶

Vyriausiasis Tribunalas konstatavo ir tai, kad ginčų nagrinėjimas ne tik dėl algų, bet ir dėl pašalpų skyrimo nepatenka į teismų kompetenciją, nes šis dalykas turėjo būti kontroliuojamas tiktai atitinkamų priežiūros institucijų, o Vietos savivaldybės įstatymu nustatyta skundimo tvarka ne-taikytina.⁴⁴⁷

⁴⁴² Vyriausiojo Tribunolo 1924 m. spalio 10 d. sprendimas Nr. 239. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo 1924 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1929), 5.

⁴⁴³ Vyriausiojo Tribunolo 1925 m. spalio 19 d. sprendimas Nr. 416. Žr.: *Civilinės teisėnos įstatymas su visais pakeitimas ir papildymais ir su Vyr. Tribunolo bei rusų Senato aiškinimais* (Kaunas: D. Gutmano knygynas, 1938), 5.

⁴⁴⁴ Vyriausiojo Tribunolo 1927 m. vasario 12 d. sprendimas Nr. 176. Žr.: *ibid.*

⁴⁴⁵ Vyriausiojo Tribunolo 1928 m. lapkričio 15 d. sprendimas Nr. 650. Žr.: *ibid.*

⁴⁴⁶ Pavyzdžiui, Vyriausiojo Tribunolo 1930 m. vasario 21 d. sprendimas Nr. 225. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo 1930 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1930), 50. Beje, tarpukario Lietuvoje savivaldybių tarnautojai kompensacijų ir atlyginimų galėdavo reikalauti remdamiesi ne įstatymais, skirtais valstybės tarnautojams, bet savivaldybių tarnautojams. Žr.: Vyriausiojo Tribunolo 1937 m. balandžio 21 d. nutarimas Nr. 45. Žr.: Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunolo praktika“, *Savivaldybė* 8/31 (1937): 241.

⁴⁴⁷ Vyriausiojo Tribunolo sprendimas byloje Nr. 26/1938. Žr.: Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“, *Savivaldybė* 2/49 (1939): 53.

4.5. Atsitiktinė valdininkų veiklos teisėtumo kontrolė

Tarpukario Lietuvoje išvystyta atsitiktinė valdininkų veiklos teisėtumo teisminė kontrolė – juk jeigu Civilinės teisenos įstatymas reglamentavo kiekvieno pareigą atlyginti žalą bei nuostolius, padarytus savo veiksmu, apsileidimu, tai teismas, nagrinėdamas tokių atvejį, kuriame skundžiamas tarnautojo atliktas veiksmas ar neveikimas, turėjo tikrinti jo veiksmų teisėtumą, taip atsitiktinai atlikdamas administracinio akto teisėtumo kontrolę. Šiuo klausimu Vyriausiasis Tribunolas konstatavo:

„Jeigu teismas, sprenddamas pavestas įstatymo jo kompetencijai bylas, užtinka administracijos įsakymą, tai jis, žinoma, eidamas Konstitucijos 68 § gali ir privalo apsvarstyti šio įsakymo teisėtumą ir jeigu jis rastų įsakymą neteisėtą – jis privalo, konstatuodamas šį jo neteisėtumą, jo netaikinti ir jokių juridinių išvadų iš jo nedaryti, bet tam tikro įstatymo, kuris pavestų tam tikram teismo organui spręsti apie administracijos įsakymų teisėtumą ir kuriam būtų galima skųsti šie įsakymai jų teisėtumo atžvilgiu – bent tuo tarpu Lietuvoje nėra taikos teisėjo ir Apygardos teismo kompetenciją ir jurisdikciją tas neįsilaikina, o teismai patys negali savintis Seimo funkcijų ir praplėsti savo kompetenciją, kuri tik įstatymo yra nustatyta.“⁴⁴⁸

Taigi jei teismas pastebėdavo, kad administracinis aktas prieštarauja įstatymui, jis taikydavo ne jį, o įstatymo normas, motyvuojamojoje sprendimo dalyje nurodydamas to priežastis. Tokią teismo funkciją K. Narkevičius pavadino „atsitiktine administracijos valdininkų *quasi* teismine kontrole“⁴⁴⁹ ir įvardijo pagrindinį tokios kontrolės trūkumą – teismo išaiškinimas dėl neteisėto administracinio akto nebuvo privalomas ir viešoji administracija galėjo to išaiškinimo nesilaikyti, maža to, jo galėjo nesilaikyti ir žemesnės instancijos teismai.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ 1924 m. liepos 15 d. Vyriausiojo Tribunolo sprendimas Nr. 213. Žr.: Vyriausiojo Tribunolo 1924 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys. Paruošė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1929), 148.

⁴⁴⁹ Narkevičius, *supra* note, 15: 46–47.

⁴⁵⁰ *Ibid.*

5. „Erzacadministraciniai“ teismai

„Tokių erzacadministracinių teismų mes randame mokesčių įstatymuose <...>. Mes randame tokių administracinių teismų žemės tvarkymo reikaluose <...>. Tokių teismų mes galime rasti ir savivaldybių reikaluose, kur savivaldybių nutarimai gali būti skundžiami apskričių viršininkams, Vidaus Reikalų Ministeriui, o vėliau net Tribunolui. Yra tų tariamai administracinių teismų ir eilė kitų įstatymų paminėta, bet nėra vieningo administracinio teismo įstatymo, kuris yra būtinais reikalingas.“⁴⁵¹

(Merkys, 1936)

Kadangi Lietuvoje nebuvo įsteigtas administracinis teismas, o bendrosios kompetencijos teismams tebuvo priskirta atributyvinė administracinių aktų kontrolės funkcija, veikė teisminio pobūdžio komisijos, arba *sui generis* teismai:

- Vyriausioji žemės tvarkymo komisija ir apygardos žemės tvarkymo komisijos;
- Vyriausioji darbo pajamų mokesčio komisija ir darbo pajamų mokesčio komisijos;
- Vyriausioji skolų grąžinimui reguliuoti komisija ir apskričių skolų grąžinimui reguliuoti komisijos.

Tokių komisijų laikyti administraciniais teismais negalima, bet iš to, kokie pareigūnai jas sudarė, galima daryti išvadą, kad tai buvo neeiliniai administracijos subjektai. Antai Vyriausiąją žemės tvarkymo komisiją sudarė vietinio apygardos teismo pirmininkas ar skyriaus pirmininkas, vietinio apygardos teismo teisėjas, Žemės reformos valdytojas ar jo pavaduotojas, Žemės tvarkymo departamento direktorius ar jo pavaduotojas, Žemės ūkio rūmų valdybos pirmininkas ar jo pavaduotojas,⁴⁵² Vyriausiojoje darbo pajamų mokesčio komisijoje taip pat buvo vietos apygardos

⁴⁵¹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-ojo posėdžio protokolai, p. 55.

⁴⁵² Žemės tvarkymo įstatymo 23 straipsnis. Žr.: „Žemės tvarkymo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 494-3446.

teismo narys, kurį rinko visuotinis teismo narių susirinkimas,⁴⁵³ Vyriausiojoje skolų grąžinimui reguliuoti komisijoje buvo teisingumo ministro paskirtas Vyriausiojo Tribunolo teisėjas.⁴⁵⁴

Žemesnio hierarchinio lygmens komisijose taip pat būta teisėjų. An-tai Darbo pajamų mokesčių komisijoje buvo vietos taikos teisėjas,⁴⁵⁵ apygardos žemės tvarkymo komisijoje – vietinio apygardos teismo paskirtas apylinkės teismo teisėjas,⁴⁵⁶ namų savininkų įkaitinių skolų grąžinimui reguliuoti apskričių komisijose – teisingumo ministro paskirtas vietos apylinkės teismo teisėjas.⁴⁵⁷ Ne visose komisijose buvo teisėjų, pavyzdžiui, jų nebuvo Vyriausiojoje socialinio draudimo valdyboje, valsčių, apskričių statybos komisijose ir pan. Dėl to komisijos, kuriose buvo teisėjų, Seimo nario A. Merkio ir buvo pavadintos „erzacadministraciniais“ teismais.⁴⁵⁸

K. Narkevičius, aiškindamas Vyriausiosios skolų grąžinimui reguliuoti komisijos sudėtį, pabrėžė finansų ministro vaidmenį, skiriant kitus komisijos narius – jie numatyti, nes šie asmenys „geriau supranta techninę ginčo esmę.“⁴⁵⁹ Matyt, taip buvo galima pasakyti apie visų komisijų, kuriose veikė tos srities specialistai, sudėtį. Tokias komisijas, kuriose, be atitinkamos srities specialistų, dirbo ir teisėjai, teisininkas įvardijo „*quasi* teismais specialiam reikalui.“⁴⁶⁰ Be to, kai kurių komisijų sudėtis buvo aiškinama nenoru apsunkinti teismų darbą, dideliu bylų skaičiumi, pavyzdžiui, dėl žemės reformos ir pan.⁴⁶¹

Maža to, kad šiose komisijose dirbo teisėjai, komisijos nagrinėdavo ginčus civilinės teisenos tvarka. Vyriausiasis Tribunolas apie žemės tvar-

⁴⁵³ Darbo pajamų mokesčio įstatymo 95 straipsnis. Žr.: „Darbo pajamų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 388-2668.

⁴⁵⁴ Namų savininkų skolų mokėjimui palengvinti įstatymo 15 straipsnis. Žr.: „Namų savininkų skolų mokėjimui palengvinti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 444-3103.

⁴⁵⁵ Darbo pajamų mokesčio įstatymo 87 straipsnis. Žr.: „Darbo pajamų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 388-2668.

⁴⁵⁶ Žemės tvarkymo įstatymo 22 straipsnis. Žr.: „Žemės tvarkymo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 494-3446.

⁴⁵⁷ Namų savininkų skolų mokėjimui palengvinti įstatymo 3 straipsnis. Žr.: „Namų savininkų skolų mokėjimui palengvinti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 444-3103.

⁴⁵⁸ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-ojo posėdžio protokolas, p. 55.

⁴⁵⁹ Narkevičius, *supra note*, 15: 42.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, 41.

⁴⁶¹ *Ibid.*, 42.

kymo komisijas pažymėjo, kad jų civilinės teisenos nustatyta tvarka priimami Lietuvos Respublikos vardu sprendimai prilygsta teismų sprendimams civilinėse bylose.⁴⁶² Vienur skundų nagrinėjimo tvarka nustatyta įstatymu, kitur pačios komisijos savo sprendimuose nurodydavo, kad jos ginčus nagrinės civilinės teisės nuostatų pagrindu.⁴⁶³ Šių komisijų sprendimai, išskyrus Vyriausiosios skolų grąžinimui reguliuoti komisijos, galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunalui. Vyriausiosios skolų grąžinimui reguliuoti komisijos sprendimų nebuvo galima skųsti teismui, matyt, dėl tos priežasties, kad jos sudėtyje veikė teisėjas iš Vyriausiojo Tribunolo. Taigi ji tarsi prilygo aukščiausiosios instancijos teismui.

Minimos komisijos neturėjo nepriklausomo nuo vykdomosios valdžios institucijų statuso. Dėl šios priežasties jų ir negalima laikyti grynai teisminėmis institucijomis. Jos būdavo steigiamos prie atitinkamos vykdomosios valdžios institucijos arba pareigūno. Antai darbo pajamų mokesčio komisijos darbo pajamų mokesčiui nustatyti ir mokesčio mokėtojų protestams nagrinėti buvo sudarytos prie mokesčių inspektoriatų, Vyriausioji darbo pajamų mokesčio komisija sudaryta prie Finansų ministerijos, apygardų žemės tvarkymo komisijos žemės tvarkymo projektams tvirtinti ir kylantiems dėl žemės tvarkymo ginčams nagrinėti buvo steigiamos prie apygardų žemės tvarkytojų, Vyriausioji žemės tvarkymo komisija – prie Žemės tvarkymo departamento. Vyriausiosios skolų grąžinimui reguliuoti komisijos ir apskričių skolų grąžinimui reguliuoti komisijų statusas buvo kiek kitoks. Jos buvo tarpinstitucinės – sudarant jas dalyvavo ir teisingumo ministras, ir finansų ministras, be to, jose buvo ir savivaldybių pareigūnų.

Šių trijų rūšių komisijų statusą ir kompetenciją reglamentuojančiuose įstatymuose⁴⁶⁴ buvo įtvirtinta protestų ir skundų padavimo tvarka, pareiškėjų ir komisijų teisės bei pareigos, nagrinėjant skundus, skundų padavimo, sprendimų priėmimo terminai, posėdžių šaukimo, informavimo

⁴⁶² Vyriausiojo Tribunolo 1939 m. vasario 2 d. byla Nr. 13. Žr.: Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai I. Žurnalo „Teisė“ priedas Nr. 47 (Kaunas: 1939), 9–11.

⁴⁶³ Pavyzdžiui, 1934 m. rugsėjo 17 d. byloje Vyriausioji skolų grąžinimui reguliuoti komisija nustatė, kad ji turi nagrinėti Civilinės teisenos įstatymo nustatyta tvarka. Žr.: Narkevičius, *supra note*, 15: 42.

⁴⁶⁴ „Darbo pajamų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 388-2668; „Žemės tvarkymo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 494-3446; „Namų savininkų skolų mokėjimui palengvinti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 444-3103.

apie juos, eigos tvarka, nutarimų priėmimo, pranešimų apie jų priėmimą tvarka. Komisijos galėjo bylos nagrinėjimą atidėti, skundą atmesti, bylą išnagrinėti arba nutraukti jos nagrinėjimą. Kiekviename įstatyme bylų nagrinėjimo tvarka komisijose buvo reglamentuota skirtingai: vienur ji reglamentuota plačiau, kitur siauriau, tačiau tikrai nepakankamai – vidutiniškai apimdavo keturis straipsnius, bet, kaip minėta, kai kuriais atvejais buvo nurodyta, kad ginčai nagrinėjami laikantis Civilinės teisenos įstatymo tvarkos. Pirmiausia skundą nagrinėdavo teritorinės komisijos, vėliau vyriausiosios komisijos, ir, jeigu jose nebuvo Vyriausiojo Tribunolo teisėjų, jų sprendimus buvo galima skųsti Vyriausiajam Tribunalui.

* * *

Be aptartų trijų rūšių komisijų, buvo ir tokių, kuriose nebuvo teisėjų, tačiau jų sprendimai galėjo būti skundžiami teismams, pavyzdžiui, Vyriausioji socialinio draudimo valdyba, valsčiaus, apskričių statybos komisijos, Statybos taryba. Tiesa, pirmiausia jų sprendimai turėjo būti skundžiami vidaus reikalų ministrui, o šio – Vyriausiajam Tribunalui.⁴⁶⁵ Prie „erzac-administracinių“ teismų priskiriame ir vidaus reikalų ministrą, priimdavusį sprendimus susirinkimų ar pramogų rengėjams,⁴⁶⁶ Vyriausiąją rinkimų komisiją,⁴⁶⁷ Klaipėdos apygardos komisiją,⁴⁶⁸ Prekybos registro prie Prekybos, pramonės ir amatų rūmų vedėją,⁴⁶⁹ finansų ministrą,⁴⁷⁰ apskričių viršininkus bei vidaus reikalų ministrą, kurie priimdavo sprendimus dėl savivaldybių subjektų priimtų sprendimų, tačiau dėl kurių galiausiai buvo galima kreiptis į Vyriausiąjį Tribunalą,⁴⁷¹ Savivaldybių departamentą⁴⁷² (plačiau apie šį departamentą žr. II dalies 4.2 poskyrį). Būta ir tokių komisijų, kuriose buvo teisėjų, bet jų sprendimai buvo galutiniai ir neskundžiami teismams, pavyzdžiui, Vyriausioji mokesčių inspekcija (žr. toliau).

⁴⁶⁵ „Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 412-2838; „Kaimo statybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1939, Nr. 647-4717.

⁴⁶⁶ „Susirinkimų ir pramogų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 393-2688.

⁴⁶⁷ „Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3278.

⁴⁶⁸ „Klaipėdos Krašto Seimelio rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3279.

⁴⁶⁹ „Prekybos registro įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1937, Nr. 574-3999.

⁴⁷⁰ „Akcizų ir finansinių monopolijų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 436-3042.

⁴⁷¹ „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356-2419.

⁴⁷² „Savivaldybių įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 14.

Prie vadinamųjų „erzacadministracinių“ teismų sistemos priskirtinos ir kitos komisijos, pareigūnai. Tačiau šie skyrėsi nuo anksčiau aptartų tuo, kad jų priimti sprendimai negalėjo būti ginčijami teismams. Kitaip tariant, aukščiausioji instancija tokioms byloms buvo atitinkamas administracijos subjektas. Toliau apibūdiname šias institucijas, remdamiesi metiniu leidiniu „Teisininkų kalendorius“,⁴⁷³ kitais šaltiniais⁴⁷⁴ ir teisės aktais.

„Erzacadministracinių“ teismų sistemai priklausė:

- Ministrų kabineto sudaroma iš Finansų ir Teisingumo ministerijų, Valstybės kontrolės ir suinteresuotos įstaigos *Komisija dėl valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų*. Jos sprendimus galima buvo skųsti *Ministrų kabinetui*, o šio sprendimai buvo galutiniai;⁴⁷⁵
- *Darbo inspekcijos departamento prie Darbo socialės apsaugos ministerijos* darbo inspektoriai, kurių sprendimai galėjo būti galutine instancija *peržiūrimi darbo ir socialinės apsaugos ministro*;⁴⁷⁶
- *Vyriausioji butų sekvestro komisija*, sudaryta iš ministerijų ir savi-valdybių atstovų, vietos karo komendanto, priimdavo sprendimus dėl kilnojamąjo ir nekilnojamąjo privataus turto paėmimo valstybės ar kariuomenės reikalams atlyginimo; komisijos sprendimai buvo galutiniai;⁴⁷⁷
- *Vyriausioji mokesčių komisija* prie Finansų ministerijos, sudaryta iš Mokesčių departamento direktoriaus, Finansų ministerijos patarėjo, apygardos teismo teisėjo, kooperacijos atstovo, dviejų Prekybos ir pramonės rūmų atstovų, jos sprendimai buvo galutiniai;⁴⁷⁸ *apskričių mokesčių komisijos*, sudarytos iš mokesčių inspektoriaus, apskričių tarybų narių, vietos ekspertų („žinovai“). Šių komisijų sprendimai galėjo būti skundžiami *finansų, prekybos ir, pramonės*

⁴⁷³ *Teisininkų kalendoriai 1931, 1933–1940 metams* (Kaunas: Teisininkų draugija), 279–284; 253–258; 208–214; 208–217; 216–226; 221–231; 218–228; 208–216; 209–218.

⁴⁷⁴ Račkauskas, *supra note*, 16: 61–62; Fridšteinas, *supra note*, 16: 188–189; Narkevičius, *supra note*, 15: 32–43.

⁴⁷⁵ Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymo 55 ir 57 straipsniai. Žr.: „Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1926, Nr. 221-1443.

⁴⁷⁶ Darbo inspekcijos departamento įsteigimo įstatymo 3 dalies c punktas. Žr.: „Darbo Inspekcijos Departamento įsteigimo įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 8.

⁴⁷⁷ Įstatymo sekvestruoti privatiniam turtui valstybės reikalams karo metu 5, 6 straipsniai. Žr.: „Įstatymas sekvestruoti privatiniam turtui valstybės reikalams karo metu“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 12.

⁴⁷⁸ Verslo pelno mokesčio įstatymo 84 straipsnis. Žr.: „Verslo pelno mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 366-2493.

ministrui.⁴⁷⁹ Paminėtinas ir Mokesčių departamento direktorius, mokesčių inspektorius, kurie taikydavo administracinę atsakomybę mokesčių mokėtojams ir kurių sprendimai galėjo būti skundžiami Vyriausiajai mokesčių komisijai;⁴⁸⁰

- *Centrinė („centralinė“) žemės rūšiavimo komisija*, sudaryta iš žemės ūkio ir valstybės turtų ministro skiriamų atstovų, Finansų, prekybos ir pramonės ministerijos Rinkliavų departamento atstovo, Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamento atstovo, galutinai sprendavo dėl *teritorinių žemės rūšiavimo komisijų* sprendimų dėl mokesčio nustatymo, atsižvelgiant į žemės rūšį;⁴⁸¹
- *Vyriausioji naujokų komisija* karinei prievolei atlikti, sudaryta iš vidaus reikalų viceministro, Vyriausiojo Tribunolo valstybės gynėjo padėjėjo, vietinės kariuomenės brigados vado, *apskrities naujokų komisijos*, sudarytos iš apskrities viršininko ar jo pavaduotojo, Krašto apsaugos ministerijos atstovo, apskrities valdybos pirminko ir jo pavaduotojo.⁴⁸² Manytina, nuo 1936 m. šias komisijas pakeitė *Karinės prievolės skundų komisija prie krašto apsaugos ministro, apskrities karinės prievolės komisijos, naujokų sveikatos tikrinimo komisija*. Karinės prievolės skundų komisiją sudarė Kariuomenės štabo mobilizacijos skyriaus viršininkas, karo prokuroro padėjėjas, krašto apsaugos ministro paskirtas sanitarijos karininkas ir vidaus reikalų ministro paskirtas atstovas. Ši komisija tikrino skundus dėl apskrities karinės prievolės komisijos priimtų sprendimų dėl šaukiamųjų naujokų sąrašo sudarymo, nustatytos naujokų karinės prievolės ir pan. Komisijos sprendimus galėdavo panaikinti arba pakeisti *krašto apsaugos ministras*. Apskrities karinės prievolės komisija susidėdavo iš apskrities komendanto, viršininko, apskrities tarybos išrinkto atstovo. Buvo sudaryta ir Karinės prievolės komisija Klaipėdos kraštui;⁴⁸³

⁴⁷⁹ Įstatymo apie Valstybės Mokesčių Imamąją Tvarką 9, 16 straipsniai. Žr.: „Įstatymas apie Valstybės Mokesnių Imamąją Tvarką“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 17.

⁴⁸⁰ Verslo pelno mokesčio įstatymo 103 straipsnis. Žr.: „Verslo pelno mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 366-2493.

⁴⁸¹ Žemės mokesčių įstatymo 16 straipsnis. Žr.: „Žemės mokesnių įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1923, Nr. 141-1019.

⁴⁸² Karinės prievolės įstatymo 38 ir 44 straipsniai. Žr.: „Karinės prievolės įstatymo papildymas“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 109-843.

⁴⁸³ Karinės prievolės įstatymo 37, 38, 46, 47 ir kiti straipsniai. Žr.: „Karinės prievolės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 538-3734.

- *Karių pensijoms skirta komisija*, sudaryta iš generolo, pulkininko leitenanto, Valstybės kontrolės atstovo, Finansų ministerijos atstovo;⁴⁸⁴
- *Nekilnojamojo turto nusavinimo įkainojimo komisija*, nustatanti kainas už valstybės ar visuomenės reikalus paimamus turtus ir sudaryta iš apskrities viršininko, apskrities, miestų savivaldybių, Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerijos atstovų, mokesčių inspektoriaus ir vietos taikos teisėjo, *susisiekimo ministras*, tvirtinantis Įkainojimo komisijos priimtus sprendimus, ir *Ministrų kabinetas*, kuris galutinai sprendžia skundus dėl susisiekimo ministro tvirtinimų;⁴⁸⁵
- *Apskrities (miesto) statybos komisija*, sudaryta iš apskrities ar miesto valdybos pirmininko, vietos techniko ir gydytojo. *Statybos taryba prie Statybos inspekcijos*, sudaryta iš vyriausiojo statybos inspektoriaus ir dviejų vidaus reikalų ministro skiriamų technikų specialistų ir sprendžianti pagrindinius statybos ir technikos klausimus,⁴⁸⁶ *vidaus reikalų ministras*, galutine instancija nagrinėjantis skundus dėl Statybos tarybos;⁴⁸⁷
- *Pilietybės komisija*, sudaryta iš Vidaus reikalų, Teisingumo, Užsienio reikalų ministerijų atstovų. Skundus dėl šios komisijos priimtų sprendimų galutine instancija nagrinėjo *Ministrų kabinetas*.⁴⁸⁸ Vėliau buvo *Pilietybės teisių pripažinimo komisija*, kurią sudarydavo Administracinio departamento direktorius, Kauno apygardos teismo skyriaus pirmininkas, Apeliacinių rūmų prokuroro padėjėjas, Užsienio reikalų ministerijos atstovas. Šios komisijos sprendimai skundžiami *Ministrų kabinetui*;⁴⁸⁹

⁴⁸⁴ *Teisininkų kalendorius 1940 metams* (Kaunas: Teisininkų draugija, 1939), 214.

⁴⁸⁵ Įstatymo dėl atlyginimo už priverčiamą ne kilnojamųjų turtų nusavinimą, už laikiną jų paėmimą ir už sudarymą teisės dalyvauti jų naudojime 582, 595², 595³ straipsniai. Žr.: „Įstatymas dėl atlyginimo už priverčiamą ne kilnojamųjų turtų nusavinimą, už laikiną jų paėmimą ir už sudarymą teisės dalyvauti jų naudojime“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 87-743.

⁴⁸⁶ Pavyzdžiui, dėl pastatų („trobesių“) tolesnio eksploatavimo, gaisro pavojaus ir pan. Aut. past.

⁴⁸⁷ Lietuvos atstatymo komisariato įstatymo pakeitimo 4 straipsnis. Žr.: „Lietuvos atstatymo komisariato įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1925, Nr. 192-1303; Statybos įstatymo pakeitimo 210 straipsnis. Žr.: „Statybos įstatymo pakeitimas (Įst. Rink. XII t. I d.)“, Vyriausybės žinios, 1929, Nr. 304-2036.

⁴⁸⁸ *Teisininkų kalendorius 1933 metams* (Kaunas: Teisininkų draugija, 1933), 255.

⁴⁸⁹ *Teisininkų kalendorius 1936 metams* (Kaunas: Teisininkų draugija, 1935), 222.

- *Apskrities viršininko komisija draugijų reikalams*, sudaryta iš apskrities viršininko, valdybos nario ir taikos teisėjo. Atskirai buvo įsteigta *Kauno komisija klausimams iš įstatymo apie draugijas spręsti*. Ją sudarė Kauno miesto ir apskrities viršininkas, Kauno apylinkės teisėjas, Kauno miesto burmistras. Komisijų sprendimus iki 1936 m. buvo galima skusti apygardos teismui.⁴⁹⁰ Nuo 1936 m. tokios galimybės nebeliko, nes nebeliko ir šių komisijų. Visus sprendimus dėl leidimo steigti draugijas ar jas naikinti priimdavo *vidaus reikalų ministras*. Jo sprendimai buvo galutiniai;⁴⁹¹
- *Specialios medicininės komisijos* prie Sveikatos departamento: proto negalią nustatančios specialios komisijos („proto tyrimo komisija“), sudarytos iš Sveikatos departamento direktoriaus ar jo įgalioto apskrities ar miesto gydytojo, apygardos teismo pirmininko arba teisėjo, apygardos teismo valstybės gynėjo ar jo padėjėjo, vietos taikos teisėjo, apskrities viršininko, Sveikatos departamento direktoriaus skiriamų dviejų gydytojų specialistų. Šios komisijos sprendimus turėjo patvirtinti Vyriausiasis Tribunolas. Patvirtinus proto negalią taikos teisėjas asmeniui skirdavo globą. Būta *specialių medicininių komisijų apskrityse*. Į jų sudėtį pateko apskrities viršininkas, apylinkės teisėjas, prokuroro padėjėjas, policijos vadas, apskrities gydytojai, Sveikatos departamento paskirti gydytojai;⁴⁹²
- *Vyriausioji tarifų taikymo komisija*, sudaryta iš Prekybos departamento direktoriaus, referento, muitinių skyriaus referento, finansų ministerijos, Prekybos ir pramonės rūmų atstovų, teisingumo ministerijos paskirto Kauno apygardos teismo teisėjo ir priimanti sprendimus dėl tarifų taikymo prekėms;⁴⁹³
- *Komisija dvigubo mokesčio apdėjimui šalinti prie Finansų ministerijos*, sudaryta iš finansų ministro skiriamo vieno nario ir jo pavaduotojo ir Klaipėdos krašto direktorijos skiriamo vieno nario ir jo

⁴⁹⁰ Įstatymo apie draugijas 6 ir 17 straipsniai. Žr.: „Įstatymas apie draugijas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 15.

⁴⁹¹ Draugijų įstatymo 5, 9 straipsniai. Žr.: „Draugijų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 522-3626.

⁴⁹² Civilinių įstatymų 367, 368, 374 straipsniai. Žr.: Šalkauskis Kazys, *Civiliniai įstatymai (X tomo I dalis)* (Kaunas: „Literatūros“ knygyno leidimas, 1933), 68–70.

⁴⁹³ Muitinių įstatų 66 straipsnis. Žr.: „Muitinių įstatai“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 164-1153.

pavadoautojo ir prižiūrinti, kad nebūtų priskirti dvigubi mokesčiai turtui ir pajamoms;⁴⁹⁴

- *Valstybės tarnautojų sveikatai tikrinti Vyriausioji ir apygardų komisijos*. Vyriausiąją komisiją sudarė Sveikatos departamento direktorius ir du gydytojai. Apygardų komisijas sudarydavo jų pirmininkai – apskrities gydytojai ir dar du gydytojai. Apygardų komisijų sprendimai galėjo būti skundžiami Vyriausiajai komisijai, o šios sprendimai galutiniai;⁴⁹⁵
- *Kalinių buities palengvinimo komisija*, sudaryta iš vyresniojo kalėjimo prižiūrėtojo, kalėjimo viršininko arba prievaizdo, kalėjimo gydytojo, valstybės gynėjo ar jo padėjėjo, galbūt iš teismo tardytojų ir priimdavusi sprendimus dėl laikino kalinio paleidimo iš kalėjimo iki trijų mėnesių laikotarpiui. Sprendimai nebuvo skundžiami teismams;⁴⁹⁶
- *Savivaldybių reikalais skundams svarstyti komisija* prie vidaus reikalų ministro;⁴⁹⁷
- *Prekybos ir pramonės rūmų prezidiumas*, sudarydavęs administracijas prekybos ir pramonės įmonėms;⁴⁹⁸
- *Minimalinėms sklypų apstatymo normoms nustatyti miestuose komisijos*, sudarytos iš miesto inžinieriaus arba apskrities inžinieriaus, vidaus reikalų ministro ir miesto burmistro paskirtų atstovų. Komisijos turėjo, esant reikalui, pripažinti pastatus netinkamais eksploatacijai, nustatyti sklypo tinkamumą statybai, apskaičiuoti mokestį už neapstatytą sklypą ir pan. Komisijų priimtus sprendimus galima buvo skusti *vidaus reikalų ministrui*, kurio sprendimai galutiniai;⁴⁹⁹
- Susiklosčius tam tikrai situacijai, nagrinėti ginčus poįstatyminių teisės aktų pagrindu būdavo skiriami *ministerijų atstovai*. Antai

⁴⁹⁴ Dvigubam mokesčiais apdėjimui išvengti įstatymo 21–30 straipsniai. Žr.: „Dvigubam mokesčiais apdėjimui išvengti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 391-2678.

⁴⁹⁵ Vidaus reikalų ministerio įsakymai Nr. 1683 ir kiti. Žr.: Vyriausybės žinios, Nr. 238, 260, 285, 288.

⁴⁹⁶ Įstatymo apie palengvinimus kaliniams 5 straipsnis. Žr.: „Įstatymas apie palengvinimus kaliniams“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 8.

⁴⁹⁷ *Teisininkų kalendorius 1936 metams* (Kaunas: Teisininkų draugija, 1935), 223.

⁴⁹⁸ „Prekybos ir pramonės rūmų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 378-2593.

⁴⁹⁹ Neapstatytų sklypų mokesčio įstatymo 5, 6, 10 straipsniai. Žr.: „Neapstatytų sklypų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1939, Nr. 653-4768.

nukentėjusiųjų dėl nederliaus ūkininkų ginčus dėl grūdų kokybės ir kiekybės spręsdavo žemės ūkio ministro paskirti pareigūnai. Ministerijų atstovų sprendimų nebuvo galima skusti,⁵⁰⁰

- Seimo rinkimus apygardose organizuodavo *apygardų rinkimų komisijos*, todėl burmistrų ir viršaičių veiksmus, susijusius su rinkikų sąrašų sudarymu, asmenys galėjo skusti joms. *Vyriausiajai rinkimų komisijai* galima buvo skusti kandidatų į tautos atstovus pasiūlymą, jei šie nesilaikydavo įstatymų. Kreiptis galėjo apskrities tarybos narys, apskrities viršininkas, Klaipėdos krašto gubernatorius.⁵⁰¹ Balsavimo rezultatai taip pat galėjo būti skundžiami Vyriausiajai rinkimų komisijai, kuri galėjo panaikinti balsavimo rezultatus,⁵⁰²
- Kai kuriose srityse nebuvo numatyta jokia komisija, joks „erzac-administracinis“ teismas, nagrinėjantis kilusius ginčus, pavyzdžiui, vadovaudamasis Spaudos įstatymu, vidaus reikalų ministras galėjo stabdyti laikraščio leidimą ar net visiškai uždaryti laikraštį. Dėl tokio ministro sprendimo negalima buvo kreiptis į komisiją ar teismą;⁵⁰³
- Teisės aktuose pastebėta ir kitokių komisijų ar darinių, kuriems teko nagrinėti skundus, pavyzdžiui, Centrinis („centralinis“) statistikos biuras (pagal Visuotinio Lietuvos žemės ūkio surašymo įstatymui vykdyti taisykles), trianguliacijos įstaiga (pagal Trianguliacijos ir topografinių nuotraukų ženklų įstatymą).

Būta ir tokių komisijų ar darinių, kurių sprendimai galėjo būti skundžiami žemesnės instancijos teismams, tačiau tokių buvo mažuma, pavyzdžiui, *Žemės reformos valdyba*, sudaryta iš valdytojo ir keturių narių. Jos sprendimai galėjo būti skundžiami apygardos teismui,⁵⁰⁴ *Muitinė*, kurios nutarimai dėl administracinės ar baudžiamosios atsakomybės taikymo galėjo būti skundžiami teismams,⁵⁰⁵ *valsčiaus taryba*, priimdavusi spren-

⁵⁰⁰ „Nukentėjusiems dėl nederliaus ūkiams 1929 metais išduotoms paskoloms grąžinti įstatymui vykdyti taisyklės“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 513-3567.

⁵⁰¹ Seimo rinkimų įstatymo 26, 27, 55, 78, 79 straipsniai. Žr.: „Seimo rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 533-3704.

⁵⁰² Seimo rinkimų įstatymo 26, 27, 55, 78, 79 straipsniai. Žr.: „Seimo rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 533-3704.

⁵⁰³ „Spaudos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 510-2688. Taip pat žr.: Daugailis J? „Naują spaudos įstatymą beruošiant“, *XX amžius*, 1939 m. vasario 10 d., 34/786, 10.

⁵⁰⁴ „Žemės reformos įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1925, Nr. 195-1323.

⁵⁰⁵ Muitinių įstatų 195 straipsnis. Žr.: „Muitinių įstatai“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 164-1153.

dimus dėl nuosavybės teisių pripažinimo buvusiems valstiečiams. Šie sprendimai galėjo būti skundžiami taikos teisėjams⁵⁰⁶ (daugiau žr. I dalies 4.2 poskyrį).

Kaip matyti, „erzacadministraciniai“ teismai buvo patys viešosios administracijos subjektai, priklausę vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Tačiau dalis jų skyrėsi nuo grynai viešosios administracijos, pavyzdžiui, tuo, kad jų sudėtyje galėjo būti teisėjų. Daugumos jų sprendimai buvo galutiniai arba „erzacadministracinio“ teismo funkciją atlikdavo ministrai ar Ministrų kabinetas.

Vieno akto, nustatančio „erzacadministracinių“ teismų sprendimų priėmimo procedūrą, nebuvo, principų, kuriais remdamiesi šie subjektai sprendavo ginčus, taip pat nebuvo įtvirtinta. Taigi minimalūs nuostatai dėl šių darinių veiklos procedūrų įtvirtinti jų kompetenciją reglamentuojančiuose įstatymuose, t. y. specialiosiose normose, kurios labai skyrėsi, pavyzdžiui, vienų komisijų posėdžiai buvo vieši, kitų – uždari, vieniems sprendimams skysti buvo skiriamas vieno mėnesio terminas, kitiems – dvi savaitės ar penkiolika dienų, vienos komisijos veikė nuolatos, kitos – *ad hoc*. Vienų komisijų veikla buvo detalizuota – nuo posėdžių šaukimo, sprendimų priėmimo iki posėdyje svarstomų klausimų protokolavimo, sprendimų paskelbimo ir pranešimo suinteresuotiems asmenims tvarkos.⁵⁰⁷ Kitų komisijų ar pareigūnų veiklai reglamentuoti būdavo skirti vos keli straipsniai arba viena frazė, pavyzdžiui, įsteigus Darbo inspekcijos departamentą, buvo nurodytas darbo inspektorių veikimas „visoje savo platumoje“, nebuvo nurodyti nei terminai skundams paduoti, nei skundų nagrinėjimo tvarka.⁵⁰⁸ Kartais teisės aktuose buvo nurodyta, kad atitinkamam ministrui pavedama išleisti instrukciją, kad tam tikras įstatymas būtų vienodai visų įstaigų vykdomas.⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ Papildomojo Lietuvos notariato sutvarkymo įstatymo 12 straipsnis. Žr.: „Papildomasai Lietuvos notariato sutvarkymo įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 18.

⁵⁰⁷ Pavyzdžiui, „Įstatymas dėl atlyginimo už priverčiamą ne kilnojamųjų turtų nusavinimą, už laikiną jų paėmimą ir už sudarymą teisės dalyvauti jų naudojime“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 87-743; „Dvigubam mokesčiais apdėjimui išvengti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 391-2678 ir t. t.

⁵⁰⁸ „Darbo Inspekcijos Departamento įsteigimo įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 8; „Įstatymas sekvestruoti privatiniam turtui valstybės reikalamis karo metu“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 12.

⁵⁰⁹ Pavyzdžiui, Įstatymo apie palengvinimus kaliniams 11 straipsnis. Žr.: „Įstatymas apie palengvinimus kaliniams“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 8.

Teisinis reguliavimas dėl administracinių aktų teisėtumo kontrolės buvo toks painus, nenuoseklus, nevientisas, kad asmenys dažnai nesuprasdavo, kas – administracija ar teismas – kompetentingas nagrinėti vieną ar kitą ginčą. Vyriausiajam Tribunalui ne kartą teko atmesti skundus, nes ginčas nepatekdavo į teismų jurisdikciją. Antai vienoje byloje aukščiausiosios instancijos teismas konstatavo:

„Vyriausioji būtų sekvestro komisija yra ne teismo, o administracijos valdžios organas; tų organų nutarimai nei apeliacijos, nei kasacijos tvarka – išskyrus kai kuriuos tiesiog įstatymuose nurodytus atsitikimus – neskundžiami teismo organams; o tokio nurodymo dėl Vyriausiosios būtų sekvestro komisijos nutarimų skundimo teismui įstatymuose nėra; taigi kasacijos skundas dėliai šio grąžinimo atmestinas.“⁵¹⁰

Taip asmens reikalavimas atlyginti žalą likdavo teismo nenagrinėtas. K. Narkevičius taip pat pateikė praktinių pavyzdžių, atskleidusių netinkamą teisinį reguliavimą:

„Buvo atsitikimas, kai nubaudė vyrą už nusižengimą, padarytą jo žmonos restorane, ir jo paduotas apeliacinis skundas pasiliko bergždžias ir nepatikrintas. Čia, aišku, gerai būtų buvę, jei Finansų Ministerio sprendimas būtų skundžiamas teisėtumo atžvilgiu Vyriausiajam Tribunalui.“⁵¹¹

Mokesčių srityje tik darbo pajamų mokesčio nustatymo galutinė teisėtumo kontrolė buvo patikėta Vyriausiajam Tribunalui. Dėl visų kitų mokesčių – žemės, nekilnojamojo turto, pagrindinio verslo, verslo pelno, palaikų – kreiptis į teismus galimybės nebuvo.⁵¹² Paskutinė ginčų nagrinėjimo instancija buvo finansų ministras arba Vyriausioji mokesčių komisija, arba Centrinė žemės rūšiavimo komisija, arba Mokesčių departamentas, arba Komisija dvigubo mokesčio apdėjimui šalinti prie Finansų ministerijos – priklausomai nuo to, dėl kokio mokesčio susiklostė ginčas. K. Narkevičius pateikė pavyzdžių, kai, nesant teisminės kontrolės, mokesčių inspektoriai drąsiai viršydavo savo įgaliojimus: vienas mokesčių inspektorius tam pačiam turtui pakėlė mokestį. Šiam turtui prieš keletą

⁵¹⁰ Vyriausiojo Tribunalo 1924 m. lapkričio 19 d. nutarimas Nr. 284. Žr.: *Vyriausiojo Tribunalo 1924 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1929), 169.

⁵¹¹ Narkevičius, *supra note*, 15: 26.

⁵¹² *Ibid.*, 32.

metų mokestis jau buvo pakeltas artimiausiems penkeriems metams. Tačiau mokesčių inspektorius nesulaukė, kol praeis penkerių metų laikotarpis, ir reikalavo dar kartą sumokėti už praeitus metus. Dėl tokio inspektoriaus sprendimo asmuo kreipėsi į apskrities mokesčių inspekciją, tada į Mokesčių departamentą. Asmens prašymo institucijos nepalaikė: „nuskriaustasis pilietis dar tikisi sulauksiąs administracinio teismo, kuriam tokį neteisėtumą apskųs (jei leis).“⁵¹³

Amžininkai stebėjosi, kodėl Seimo rinkimai buvo apsaugoti nuo teisminės kontrolės, o savivaldybių, Respublikos Prezidentą renkančių ypatingųjų tautos atstovų rinkimų kontrolė buvo patikėta teismams.⁵¹⁴ Kaip minėjome, būta ir daugiau sričių, kuriose teisminė kontrolė buvo negalima: valstybės tarnautojų socialinių garantijų, darbo ir socialinės apsaugos, kilnojamąjo ir nekilnojamąjo privataus turto paėmimo valstybės, visuomenės ar kariuomenės reikalams atlyginimo, karinės prievolės, statybos, pilietybės įgijimo, netekimo, visuomeninių organizacijų steigimo ir kitos sritys. Antai K. Narkevičius rašė:

*„Visa eilė bausmių, kaip <...> apskrities viršininkų už jų įsakymų nepildymą, už nusižengimą švenčių ir poilsio įstatymui, kainų tvarkytojo baudos, už nusižengimus linų kontrolei, išsiuntimas ligi metų į priverčiamąjo darbo įstaigas <...> ligi teismo negali prieiti, nes įstatymas to nenumato.“*⁵¹⁵

Tokią padėtį kritikavo ir to meto mokslininkai, politikai, praktikai – M. Römeris,⁵¹⁶ A. Merkys,⁵¹⁷ V. Raulinaitis⁵¹⁸ ir kiti. Dėl to buvo rengiami Administracinio teismo įstatymo projektai (žr. II dalies 3 skyrių). V. Fridšteinas atkreipė dėmesį, kad galimybė kreiptis į norimo skųsti administ-

⁵¹³ *Ibid.*, 36–37.

⁵¹⁴ *Ibid.*, 40.

⁵¹⁵ *Ibid.*, 27.

⁵¹⁶ Römeris, *supra note*, 14; Römeris, *supra note*, 1: 561–576; Römeris Mykolas, Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas. Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 138 (Römerių giminės aktai), saug. vien. 2325, l. 10–29; Römeris Mykolas, *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose* (Kaunas: Spindulys, 1931); Römeris, *supra note*, 2 ir daugiau.

⁵¹⁷ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. rugsėjo 17 d. 3-asis posėdis, p. 14.; Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-asis posėdis, p. 55; „Merkys apie administracinio teismo įstatymą“, *Lietuvos aidas*, 1938 m. spalio 9 d., 457/4266, 3.

⁵¹⁸ Raulinaitis Viktoras Pranas, „Administracinis teismas“, *XX amžius*, 1938 m. spalio 26 d., 244/699, 3.

racijos subjekto vyresnybę ne visada užtikrina teisėtą ginčo išnagrinėjimą – „esant tokiai tvarkai, administracija pati yra savo bylų teisėjas“. Todėl mokslininkas buvo įsitikinęs, kad būtina turėti „kompetentingą, nepriklausomą įstaigą“, sprendžiančią asmenų ir administracijos ginčus.⁵¹⁹ O padėti dėl „erzacadministracinių“ teismų V. Fridšteinas apibūdino taip: „teturime silpną administracinio teismo užuomazgą ir tinkamai įsteigto administracinio teismo veikimui pasilieka dar labai plati dirva.“⁵²⁰ K. Narkevičius pastebėjo, kad tokia padėtis, kai taikomos skirtingos taisyklės skundams nagrinėti gali tik pakenkti teisėtumui, o teisinėje valstybėje jis turi nenukentėti: „Tat galės būti pasiekta tik įsteigus vieningą administracinį teismą visiems atsitikimams.“⁵²¹ K. Račkauskas, analizuodamas susiklosčiusią situaciją, spėjo, kodėl įstatymų leidėjas nemato tikslo sukoncentruoti visus ginčus dėl administracinių aktų teisėtumo Vyriausiajame Tribunole – kad šis „neįgytų per didelės galios administracijos atžvilgiu ir nekliudytų administracijai vykdyti savo funkciją.“⁵²² Realiausiai susiklosčiusią padėtį ir jos ydingumą iliustravo Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisijos, Seimo skundų ir peticijų komisijos bei Seimo peticijų komisijos veiklos pranešimai Seime (žr. I dalies 1.2, 1.3, 1.4 poskyrius), taip pat M. Römeris savo dienoraščiuose (žr. III dalies 1.3 poskyrį).

6. Administracinis teismas ir Klaipėdos kraštas

Klaipėdos krašte situacija dėl administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės klostėsi kitaip nei Didžiojoje Lietuvoje. Čia Klaipėdos krašto administracinis teismas buvo įsteigtas anksčiau, nei Ambasadorių konferencija priimtu nutarimu⁵²³ Lietuvai perdavė suvereno teises į Kraštą. Šis teismas veikė iki pat 1939 m. Be to, Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyrius buvo aukščiausiosios instancijos teismas Klaipėdos krašto administracinėms byloms. Maža to, buvo įsteigtas Statutinis Teismas, kuris taip pat turėjo atlikti administracinių aktų teisėtumo kontrolę.

⁵¹⁹ Fridšteinas, *supra note*, 16: 187.

⁵²⁰ *Ibid.*, 189.

⁵²¹ Račkauskas, *supra note*, 16: 48.

⁵²² *Ibid.*, 61–62.

⁵²³ „Pasiuntinių konferencijos nutarimas apie Klaipėdos kraštą“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1923 m. kovo 1 d., Nr. 22.

6.1. Klaipėdos krašto administracinis teismas⁵²⁴

„<...> pats teisingumas reikalauja, kad administracijos aktų teisėtumui būtų tam tikras teismas, ir tokio teismo buvimą negalima paneigti Klaipėdos kraštui.“⁵²⁵

(M. Römeris, 1932)

Be valsčių teismų, Prekybos teismo ir Klaipėdos apygardos teismo, Klaipėdos krašte veikė specializuoti teismai, pavyzdžiui, Klaipėdos miesto pirklių teismas,⁵²⁶ Klaipėdos miesto pramonės teismas,⁵²⁷ Jūrų įstaiga,⁵²⁸ Krašto vertinimo teismas darbo ginčams,⁵²⁹ nuomos taikinimo įstaigos,⁵³⁰ darbo ginčų įstaigos,^{531 532} įkeisto turto ir kitų pretenzijų perkainojimo įstaigos Krašto apskrityse,⁵³³ Disciplinarinis teismas teisėjams, valstybės

⁵²⁴ Autorė naudojos savo straipsnio apie Klaipėdos krašto teismus medžiaga, taip pat pateikė naujos informacijos. Žr.: Deviatnikovaitė Ieva, „Klaipėdos krašto teismai“, *Jurisprudencija* 26/1 (2019): 91–96.

⁵²⁵ Konsultantų 1932 m. lapkričio 21 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 774, l. 183.

⁵²⁶ Pirklių teismas buvo įsteigtas pagal vokiečių Įstatymu dėl prekybininkų teismų ir pagal Klaipėdos miesto vietos statutą. Žr.: „1929 m. lapkričio 28 d. Klaipėdos miesto vietos statutas apie pirklių teismą Klaipėdoje“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1930, Nr. 48.

⁵²⁷ Pramonės teismas įsteigtas remiantis vokiečių Pramonės teismų įstatymu, toliau veikiantis pagal Klaipėdos miesto vietos statutą apie pramonės teismą Klaipėdoje. „1929 m. lapkričio 28 d. Klaipėdos miesto vietos statutas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1930, Nr. 45.

⁵²⁸ Santarvės valstybių atstovo D. Ž. Odry 1921 m. vasario 11 d. „Paliepimas Nr. A212 dėl Jūrų įstaigos įsteigimo ir Jūrų nuopolių tardymo“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 19.

⁵²⁹ Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. rugsėjo 12 d. „Paliepimas Nr. A560 apie įsteigimą Krašto vertinimo teismo darbo ginčams“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1922, Nr. 113.

⁵³⁰ „Klaipėdos krašto Seimelio 1933 m. rugsėjo 15 d. įstatymas apie ginčų, kilusių iš nuomos sutarčių, taikinimą Nr. 109“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1933, Nr. 104.

⁵³¹ Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. liepos 5 d. „Paliepimas Nr. A314 kaslink Taikinimo įstaigų teisėtumų“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1922, Nr. 78.

⁵³² Apie kai kuriuos iš šių teismų užsiminęs J. Robinzonas. Žr.: Robinzonas Jokūbas, „Statutinis Teismas ir Klaipėdos Krašto Statutas“, *Teisė* 31 (1935): 343–348.

⁵³³ *Vok. Gesetz über die Aufwertung von Hypotheken und anderen Ansprüchen (Aufwertungsgesetz) vom 16. Juli 1925.*

gynėjams ir notarams.⁵³⁴ Tarp specializuotų teismų buvo ir Klaipėdos krašto administracinis teismas, kuris iš pradžių vadintas Valdžios arba Valdybos teismu. Šis teismas įsteigtas 1920 m., kai Krašto suvereno teisės dar nebuvo perduotos Lietuvai.⁵³⁵ Krašto administracinis teismas buvo priskirtas ne prie teisminių institucijų, o greičiau prie administracijos institucijų, kaip ir visi anksčiau suminėti specializuoti teismai. Iki 1920 m. šio teismo funkcijas atliko Krašto direktorija.

Pagal vyriausiosios Klaipėdos krašto valdžios reformavimo įsakymą,⁵³⁶ Krašto administracinis teismas buvo sudarytas vietoj buvusios valsčiaus tarybos ar apygardos komiteto (vok. *Bezirksausschuss*). Remiantis vėlesniais įsakymais, jis atliko ir provincijos tarybos (vok. *Provinzialrat*), ir aukščiausiojo administracijos teismo bei kitokias funkcijas.⁵³⁷ Be visų kitų vokiečių įstatymų, šie įsakymai priimti remiantis Prūsijos aukščiausiojo administracinio teismo įstatymo⁵³⁸ 1880 m. rugpjūčio 2 d. redakcija.

Klaipėdos krašto administracinio teismo sprendimai buvo galutiniai. Planuota, kad jie bus galutiniai, kol bus įsteigtas Krašte vyriausiasis administracinis teismas.⁵³⁹ Vienaime iš šio teismo sprendimų rinkinių Teismas buvo apibūdintas taip:

„Klaipėdos Krašto Administratyvinis teismas yra ir galutinai sprendžias Krašto Finansų Teismas, Vandens Knygų Vyresnybė (pirminko asmenyje) ir kartu Krašto Vandenių Įstaiga (kaipo kolegija) ir pagaliau Disciplinarinė Kamera; galima visai teisėtai pasakyti, kad

⁵³⁴ „Klaipėdos krašto Direktorijos ir Lietuvos Vyriausybės įgaliotinio Klaipėdos kraštui 1924 m. gegužės 16 d. paliepiamas sudaryti disciplinarinį teismą teisėjams, valsčių gynėjams ir notarams“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1924, Nr. 45.

⁵³⁵ Žr.: Santarvės valstybių atstovo D. Ž. Odry 1920 m. rugsėjo 21 d. „Paliepiamas apie pertaisymą vyriausiosios krašto valdžios“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1920, Nr. 41.

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. gegužės 9 d. „Paliepiamas Nr. A244“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 55; Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. rugsėjo 22 d. „Paliepiamas Nr. A311 kaslink Valdybos Teismo sudėjimo“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 106; Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. vasario 13 d. „Paliepiamas Nr. A409“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1922, Nr. 21; Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. rugsėjo 27 d. „Paliepiamas Nr. A315“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 110. Žr.: Robinzonas Jokūbas, „Statutinis Teismas ir Klaipėdos Krašto Statutas“, *Teisė* 31 (1935): 502–503.

⁵³⁸ *Vok. Preußischen Obergerverwaltungsgerichtsgesetz vom 3. Juli 1875.*

⁵³⁹ Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. vasario 13 d. „Paliepiamas Nr. A409“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1922, Nr. 21.

*Klaipėdos Kraštas savo administratyviame teisme dviejų teisėjų ir trijų Seimelio rinktų narių sąstato yra suvienijęs didžiausią Prūsijoje esančių Administratyvinių teismų dalį.*⁵⁴⁰

Klaipėdos krašto administracinį teismą sudarė penki nariai – pirmininkas, kuris kartu buvo ir Klaipėdos krašto direktorijos pirmininko pavaduotojas, vienas Klaipėdos apygardos teismo teisėjas ir trys Krašto tarybos skiriami nariai.⁵⁴¹ Vėliau Administracinio teismo sudėtis keitėsi: Administracinio teismo pirmininku buvo Krašto direktorijos pirmininkas, jo pirmuoju pavaduotoju – Krašto direktorijos vicepirmininkas,⁵⁴² tarėjus rinkdavo Seimelis nutarimu,⁵⁴³ o teisėjus ir jų pavaduotojus skirdavo Krašto direktorija.⁵⁴⁴ Tačiau Krašto administracinio teismo sudėtis būdavo keičiama. Antai 1938 m. birželio 25 d. Krašto Seimelis priėmė įstatymą dėl Krašto administracinio teismo sutvarkymo.⁵⁴⁵ Pagal jį, Teismo būstinė buvo Klaipėdoje, o jį sudarė pirmininkas, du nuolatiniai nariai, penki pavaduotojai, atitinkantys teisėjo kvalifikaciją, ir tarėjui bei prisiekusiajam keliamus reikalavimus atitinkantys dešimt teisėjo kvalifikacijų neturinčių narių. Pastaruosius penkeriems metams skirdavo Direktorija, pasiūlius magistratui ir apskričių taryboms. Pirmininkas buvo skiriamas iki gyvos galvos pirmaeilėms pareigoms, kiti nariai skiriami antraeilėms pareigoms, nes jie paprastai būdavo kitų teismų teisėjais. Dar vėliau Krašto administracinio teismo pirmininkas patvirtino Krašto administracinio teismo sudėtį su asmenų pavardėmis: į sudėtį įėjo pirmininkas kaip Krašto administracinio teismo direktorius, du nuolatiniai nariai, kurie kartu

⁵⁴⁰ Burkevičius Vilhelmas Žanas, „Iš Klaipėdos Krašto teisingumo žinybos“, *Teisė* 22 (1932): 95.

⁵⁴¹ Santarvės valstybių atstovo D. Ž. Odry 1920 m. rugsėjo 21 d. „Paliepimas apie pertaisymą vyriausiosios krašto valdžios“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1920, Nr. 41.

⁵⁴² Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. rugsėjo 22 d. „Paliepimas Nr. A311 kaslink Valdybos Teismo sudėjimo“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 106; Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. sausio 18 d. „Paliepimas Nr. A395 kaslink Valdybos Teismo sustatymo“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1922, Nr. 10.

⁵⁴³ „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1931 m. sausio 7 d. paskelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1931, Nr. 4. Dėl Seimelio kompetencijos rinkti tarėjus buvo kilusios diskusijos, pasiekusios net tuometinę žiniasklaidą. Žr.: Seimelis išėjo iš savo kompetencijos. *Vakarai*, 1936 m. sausio 28 d., Nr. 22, p. 1, 8.

⁵⁴⁴ „Klaipėdos krašto direktorijos 1931 m. rugsėjo 5 d. paskelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1931, Nr. 100.

⁵⁴⁵ „Įstatymas apie Krašto Administratyvinių Teismo sutvarkymą“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1938, Nr. 63.

buvo valsčiaus ir Klaipėdos apygardos teismų patarėjais, penki jų pavauduotojai, buvę kartu ir valsčiaus teismų teisėjais, patarėjais, bei dešimt tarėjų arba neprofesionalių narių, tarp jų buvo ir pirklių, ir dvarininkų, ir ūkininkų.⁵⁴⁶ Politiniuose Krašto sluoksniuose būta kalbų ir pasiūlymų sudaryti Krašto administraciniam teismui apeliacinę instanciją, nes jis esąs kai kurioms byloms vienintelė ir galutinė instancija, „uždedanti svarbių įpareigojimų atskiriems asmenims ir kaimams“.⁵⁴⁷

Dėl Klaipėdos krašto administracinio teismo sudėties ir sprendimų teisėtumo 1932 m. politikams kilo klausimų, ypač po to, kai 1931 m. gruodžio 19 d. Teismas panaikino rinkimų į Klaipėdos apskrities Seimelį rezultatus.⁵⁴⁸ 1932 m. spalį buvo iškelti trys klausimai Konsultantų komisijai Klaipėdos krašto reikalais, į kurią įėjo S. Lozoraitis, M. Römeris, V. Mašalaitis, T. Petkevičius ir J. Sakalauskas: 1) ar Krašto administracinis teismas teisėtas ir ar ši institucija priklauso teisminei Krašto valdžiai, 2) ar teisėtas šio teismo 1931 m. gruodžio 19 d. sprendimas, 3) ar galimas centrinės valstybinio lygmens valdžios institucijų reagavimas į tokį sprendimą, jei jis neteisėtas. Šiems klausimams atsakymus buvo įpareigotas parengti M. Römeris.⁵⁴⁹ Lapkričio mėnesį atsakymai buvo pateikti.^{550 551} Juos apžvelgiame.

Pirmas klausimas kilo dėl to, kad Klaipėdos krašto administracinis teismas buvo įsteigtas prieš pasirašant Krašto konvenciją. M. Römeris priminė bendrąjį principą: Krašte veikė Krašto konvencijai, Lietuvos Valsty-

⁵⁴⁶ „Klaipėdos krašto Administracinio teismo pirmininko dr. Treichler 1938 m. rugsėjo 3 d. skelbimas apie Krašto Administratyvinio teismo sąstatą“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1938, Nr. 88.

⁵⁴⁷ „Iš Krašto Seimelio posėdžio“, *Vakarai*, 1938 m. vasario 19 d., 41/647, 10.

⁵⁴⁸ Klaipėdos krašto gubernatoriaus 1932 m. sausio 25 d. raštas Krašto direktorijos pirmininkui. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1236, l. 13. Šie teismo įgaliojimai buvo sulaukę iš centrinės Lietuvos valdžios nepasitenkinimo, tvirtinant, kad Klaipėdos krašto teismas nėra kompetentingas vertinti atitinkamo seimelio rinkimų rezultatų, apskritai, pasak A. Merkio, Klaipėdos krašto administracinis teismas nėra teismas. Žr.: „Klaipėdos direktorijos neteisėti veiksmai“, *Lietuvos aidas*, 1932 m. sausio 28 d., 22/1397, 5; Römer Michał, *Dziennik 1930–1933* (1932 m. vasario 10 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 271.

⁵⁴⁹ Konsultantų 1932 m. spalio 31 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 774, l. 203.

⁵⁵⁰ Konsultantų 1932 m. lapkričio 21 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 774, l. 183.

⁵⁵¹ Atsakymai į klausimus dėl Klaipėdos krašto administracinio teismo. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 774, l. 163–175.

bės Konstitucijai neprieštaraujantys teisės aktai, kol bus priimti nauji. Tai reiškė, kad Santarvės valstybių atstovo D. Ž. Odri 1920 m. rugsėjo 21 d. priimtas paliepimas tebeturėjo teisinę galią, nes Krašto Seimelis iki to laiko nebuvo priėmęs jokio teisės akto dėl Krašto administracinio teismo. Taip pat nerasta požymių, kad paliepimas prieštarautų Krašto konvencijai ar Konstitucijai. Pirmojo klausimo antroji dalis susijusi su tuo, ar apskritai Krašto administracinio teismo funkcija pateko į Krašto autonomijos ribas. Atsakant į šį klausimą, svarbu nustatyti, ar Krašto administracinis teismas buvo laikomas administracinės valdžios, kaip tai buvo Prancūzijoje, ar teisminės valdžios, kaip tai buvo Vokietijoje, dalimi. Jeigu teisminės valdžios, tai Krašto administracinio teismo veikimas tikrai negalėjo prieštarauti Krašto konvencijai, nes, remiantis Krašto statuto 5 straipsnio 11 punktu, teismų organizacijos funkcija priklausė autonominei Krašto kompetencijai. Jeigu Teismas priklausė Krašto administracijai, tuomet atsakymas galėjo būti priešingas, nes Krašto statute administracinis teismas neminimas ir tai galėjo reikšti, kad administracinio teismo funkcija nepriskirta autonominei Krašto kompetencijai, o šio teismo veikimo sritis tiesiogiai priklausė centrinei Lietuvos valdžiai. Tačiau M. Römeris nebuvo kategoriškas šiuo klausimu ir nurodė, kad sunku nustatyti, kokiai Krašto valdžiai priklausė Krašto administracinis teismas ir kokia buvo Konvencijos rengėjų valia. Mokslininkas prisipažino manęs, kad Konvencijos rengėjai laikėsi vokiškosios sistemos, kurioje administracinis teismas priklausė teisminei valdžiai, todėl Konvencijoje šis teismas ir neminimas. Taigi atsakymas į pirmąjį klausimą, pasak M. Römerio, buvo toks: pagal Krašto statutą, Krašto administracinis teismas buvo teisminė institucija, o šio teismo funkcija pateko į autonominę kompetenciją. Tokiu atveju Krašto administraciniam teismui taikomi Krašto statuto 22–24 straipsniai, kuriais jis turėjo būti sujungtas su Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyriumi. Tačiau Lietuvoje įstatymais to nebuvo padaryta. Teisininkas skatino tai padaryti kuo greičiau, antraip Krašto administracinio teismo teisinis statusas nebus suderintas su Krašto statutu.

Į antrąjį klausimą atsakydamas, M. Römeris pabrėžė, kad Krašto administracinio teismo sudėtis teisėta, nors nebėra Valstybės Tarybos, kuri veikė steigiant Teismą ir turėjo skirti teisėjus. Šią funkciją perėmė Krašto Seimelis, pakeitęs Valstybės Tarybą. Todėl Seimelis teisėtai perėmė Valstybės Tarybos funkciją skirti tris Teismo teisėjus.

Atsakydamas į trečią klausimą, mokslininkas akcentavo, kad centro administracinės valdžios organai panaikinti Klaipėdos krašto administ-

padarytus gyvulių svetimuose laukuose,⁵⁵⁵ nutarimais nustatydavo sunkių krovinių svorio matus, terminus,⁵⁵⁶ suteikdavo sutikimus policijos įsakymams, pavyzdžiui, 1930 m. suteikė sutikimą policijos įsakymui dėl svaigiųjų gėrimų pardavinėjimo uždraudimo rinkimų dienomis.⁵⁵⁷ Teismas savotiškai dalyvaudavo valdant Klaipėdos miestą – turėdavo reikšti pritarimą ar nepritaringumą miesto paskolų klausimais, nagrinėdavo bylas dėl miesto valdininkų atlygių ir pensijų, burmistro ir Direktorijos protestų, aiškino nuomonių skirtumus tarp Klaipėdos miesto magistrato ir miesto seimelio, atlikdavo miesto seimelio funkcijas, jei šis nesusirinkdavo arba būdavo paleistas, nagrinėdavo klausimus dėl teismų priteisto žalos atlyginimo iš miesto biudžeto.⁵⁵⁸ Teismas tvirtindavo Klaipėdos miesto verslo mokesčių tvarką,⁵⁵⁹ taip pat Klaipėdos miesto leidžiamus teisės aktus, pavyzdžiui, Klaipėdos miesto pirklių teismas buvo įsteigtas Teismo patvirtintu Klaipėdos miesto vietos statutu apie pirklių teismą Klaipėdoje,⁵⁶⁰ Klaipėdos miesto pramonės teismas buvo įsteigtas Teismo patvirtintu Klaipėdos miesto vietos statutu apie pramonės teismą Klaipėdoje.⁵⁶¹ Teismas priimdavo sprendimus, remdamasis Klaipėdos krašto konvencijos 32 straipsniu, pavyzdžiui, nutarimas dėl žalos atlyginimo iš anksto už nusavintus sklypus gatvėms platinti.⁵⁶² Asmenys kreipdavosi

⁵⁵⁵ „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1935 m. gegužės 22 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1935, Nr. 61; „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1936 m. birželio 20 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1936, Nr. 77; „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1937 m. birželio 8 d. skelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1937, Nr. 74.

⁵⁵⁶ „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1936 m. kovo 5 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1936, Nr. 25; „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1937 m. kovo 16 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1937, Nr. 30; „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1938 m. vasario 12 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1938, Nr. 15.

⁵⁵⁷ „Klaipėdos krašto direktorijos skelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1931, Nr. 5.

⁵⁵⁸ „Iš Krašto Seimelio posėdžio“, *Vakarai*, 1938 m. vasario 19 d., 41/647, 10.

⁵⁵⁹ „Klaipėdos miesto verslo mokesčio tvarka“, *Vakarai*, 1939 m. sausio 23 d., 19/929, 4.

⁵⁶⁰ „1929 m. lapkričio 28 d. Klaipėdos miesto vietos statutas apie pirklių teismą Klaipėdoje“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1930, Nr. 48.

⁵⁶¹ „1929 m. lapkričio 28 d. Klaipėdos miesto vietos statutas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1930, Nr. 45.

⁵⁶² „Namų savininkų draugijos memorandumas“, *Vakarai*, 1938 m. sausio 12 d., 10/616, 8.

į Krašto administracinį teismą išaiškinimų, kai negaudavo atsakymų iš miesto magistrato⁵⁶³ ir pan. Teismas turėjo įgaliojimus panaikinti neteisėtus Krašto administracijos administracinius aktus.⁵⁶⁴ Taip pat Teismui buvo pavestos draudimo įstaigos funkcijos.⁵⁶⁵

6.2. Statutinis Teismas⁵⁶⁶

„Šis teismas sudarytas, kad statuto aiškinimas būtų atliktas autoritetingiausios įstaigos – teismo ir tuo būtų duota teisingumo garantija vykdant statutą.“⁵⁶⁷

(S. Lozoraitis, 1935)

Užuominos apie naują teisinį reguliavimą, susijusį su Klaipėdos krašto teismų kompetencijos klausimais, Ministrų kabinete pasirodė dar 1927 m. Pasak M. Römerio, šio naujojo teisinio reguliavimo iniciatorius buvo T. Petkevičius, kuris apibendrino 1919 m. Veimaro Respublikos konstitucijos tezes dėl tiesioginio centrinės valdžios kišimosi į federacijos narių santykius ir siekė šias normas pritaikyti Lietuvos kontekste Klaipėdos krašto atžvilgiu.⁵⁶⁸ 1927 m. kovo 12 d. Ministrų kabinetas teisingumo ministrui pavedė Klaipėdos krašte įsteigti valstybinį teismą byloms, „sprendžiamoms bendrais valstybės įstatymais.“⁵⁶⁹ Tai nebuvo padaryta. Ilgainiui klausimas apėmė ne tik Krašto teismų kompetencijos, bet ir kitus klausimus, todėl 1930 m. birželio 11 d. Ministrų kabinetas, išklauses Valstybės Tarybos pirmininko S. Šilingo pranešimo apie Klaipėdos krašto

⁵⁶³ „Laiškas iš Klaipėdos“, *Ūkininko patarėjas*, 1936 m. rugpjūčio 6 d., 32/392, 13.

⁵⁶⁴ Tokia išvada peršasi skaitant to meto amžininkų prisiminimus. Žr.: Römer Michał, *Dziennik 1930–1933* (1932 m. birželio 16 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 334.

⁵⁶⁵ Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. gegužės 9 d. „Paliepimas Nr. 244 kaslink sutvarkymo teisės sprendimo paskutiniojo instancijoje įsipirkimo reikaluose Klaipėdos Krašte“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 55.

⁵⁶⁶ Skyrius, parašytas remiantis autorės atliktu tyrimu. Žr.: Deviatnikovaitė Ieva, „Statutinis Teismas: įstatymų projektai, aiškinamieji raštai, diplomatai pokalbiai“, *Jurisprudencija*, 25/1 (2018): 91–114. Informacija atnaujinta ir papildyta.

⁵⁶⁷ „Lietuvos užsienio reikalų ministerio paaiškinimas dėl Klaipėdos Statutinio Teismo nepatiko vokiečiams“, *Karys*, 1935 m. lapkričio 23 d., 47/1122, 1122.

⁵⁶⁸ Römer Michał, *Dziennik 1933–1935* (1933 m. birželio 21 d.). VUB RS, f. 75-MR11, l. 17.

⁵⁶⁹ Ministrų kabineto 1927 m. kovo 12 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 545, l. 97.

teisinę padėtį, nutarė pavesti Valstybės Tarybai parengti Klaipėdos krašto statutui vykdyti įstatymo projektą,⁵⁷⁰ o tų pačių metų liepą ministrai kartu su Klaipėdos krašto gubernatoriumi A. Merkiu svarstė ir Statutinio Teismo įstatymo, ir Klaipėdos krašto prievolėms vykdyti įstatymo, ir Teismų kompetencijos konfliktams spręsti įstatymo projektus.⁵⁷¹ 1931 m. kovo 18 d. Ministrų kabinetas buvo supažindintas su Klaipėdos krašto prievolėms vykdyti įstatymo projektu, kurį pavedė apsvaistyti Valstybės Tarybai, teisingumo ir užsienio reikalų ministrui bei Klaipėdos krašto gubernatoriui.⁵⁷² Po mėnesio Ministrų kabinetas „principe priėmė Klaipėdos krašto statuto vykdymui prižiūrėti įstatymo projektą ir Statutinio teismo įstatymo projektą.“⁵⁷³

Rengiant Statutinio Teismo įstatymą buvo paraleliai rengiami ir kitų įstatymų projektai – Klaipėdos krašto prievolėms vykdyti įstatymo, Gubernatoriaus teisių Klaipėdos krašto vietinių organų veikimui žiūrėti įstatymo, Klaipėdos krašto administracijos teismo sprendimams skųsti įstatymo, Oficialinių kalbų Klaipėdos krašte įstatymo, Teismų kompetencijos konfliktams spręsti įstatymo ir kitų įstatymų projektai (apie juos žr. II dalies 2.4 ir 2.5 poskyri). Visi šie projektai susiję su tuo, kad juose tiesiogiai ar netiesiogiai minimas Statutinis Teismas. Taip pat šiems įstatymų projektams bendra tai, jog visi jie taip ir nebuvo priimti įstatymų leidėjo, išskyrus Statutinio Teismo įstatymą.

Kokios priežastys skatino politikus rengti net visą teisės aktų paketą, steigti naują teisminę instituciją, pavadintą Statutiniu Teismu, ir kaip ši institucija siejasi su administracinio teismo klausimu, atskleidžiamame tolesnėse pastraipose.

Statutinio Teismo steigimo, teisės aktų projektų paketo rengimo tikslas – „apsaugoti Klaipėdos krašto autonomijai.“⁵⁷⁴ Detaliau Statutinio Teismo steigimo priežastis galima skirstyti į organizacines, teises ir po-

⁵⁷⁰ Ministrų kabineto 1930 m. birželio 11 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 638, l. 109.

⁵⁷¹ Ministrų kabineto 1930 m. liepos 24 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 638, l. 128.

⁵⁷² Ministrų kabineto 1931 m. kovo 18 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 694, l. 48.

⁵⁷³ Ministrų kabineto 1931 m. balandžio 9 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 694, l. 50.

⁵⁷⁴ Tai buvo deklaruojama ir tuometinėje spaudoje. Žr.: „Kokių laukiama Klaipėdos autonomijai apsaugoti įstatymų“, *Dienos naujienos*, 1932 m. balandžio 9 d., 80/303, 1–2.

litines. Organizacines ir teisines priežastis 1933 m. liepą nurodė Užsienio reikalų ministerijos Politikos departamento direktorius S. Lozoraitis pokalbyje su Vokietijos pasiuntiniu E. V. Cechlinu:

„šitas įstatymas <...> sutvarkytų ginčus⁵⁷⁵ tarp centro organų ir Klaipėdos krašto direktorijos, kurie dažnai kyla. Jeigu dabar koks centro organas prikiša direktorijai kokio jos akto nestatutingumą, tai direktorija pasilieka prie savo nuomonės, centras prie savo, ir dalykas yra neišsprendžiamas <...> vieton to, kad direktorija ginčytųsi su atskiromis ministerijomis ar gubernatūra, ginčą spręstų statutinis teismas.“⁵⁷⁶

Teisines priežastis įvardijo ir M. Römeris:⁵⁷⁷ „Kraštas yra suverenus valstybei, o tai reiškė „statuto vykdymo priežiūrą“, kitaip tariant, valstybės valdžia turi disponuoti autonominės priežiūros sankcija tiek neteisėtam veikusiam organui sudrausti, tiek jo neteisėtiniam aktui panaikinti.“⁵⁷⁸ Institucija, sprendžianti, „ar buvo autonominių organų padarytas nusižengimas jų statutinėms pareigoms, sudaręs teisinį pagrindą centro valdžios priežiūros sankcijoms taikyti ar nebuvo“,⁵⁷⁹ turi būti, M. Römerio nuomone, Statutinis Teismas. Teisininkas tvirtino ir tai, kad Statutinis Teismas įsteigtas ne tik „Klaipėdos autonomijos statutingumui laiduoti, bet taip pat autonominių Klaipėdos kraštą apsaugoti prieš bet kurį centro valdžios įsiveržimą į autonomijos sritį“,⁵⁸⁰ nes kreiptis į Statutinį Teismą buvo numatyta ne tik centro institucijoms, bet ir Krašto autonominėms institucijoms. A. Raišytė-Daukantienė⁵⁸¹ taip pat nurodė keletą teisinių priežasčių Statutiniam Teismui steigti, kylančių iš pačios Konvencijos,

⁵⁷⁵ Kalbėdamas apie dažnai kylančius ginčus, Politikos departamento direktorius, manytina, turėjo galvoje skundus Tautų Sąjungos Tarybai, kurių daugumą buvo padavusi Vokietija. Žr.: Dokumentai apie Klaipėdos krašto vokiečių skundus prieš Lietuvą Tautų Sąjungoje: (1925) LCVA, f. 383, ap. 7, b. 632; (1926). LCVA, f. 383, ap. 7, b. 630; LCVA, f. 383, ap. 7, b. 631; (1927) LCVA, f. 383, ap. 7, b. 731.

⁵⁷⁶ S. Lozoraičio 1933 m. liepos 24 d. *pro memoria* dėl teismų santvarkos įstatymo. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1321, l. 269.

⁵⁷⁷ Römeris Mykolas, „Klaipėdos autonomijos priežiūros sutvarkymas“, *Vairas* 4 (1932): 453–466.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, 457, 463.

⁵⁷⁹ *Ibid.*, 466.

⁵⁸⁰ Römeris Mykolas, „Lietuvos suverenumo Klaipėdos krašte garantijų sistema“, *Vakarai*, 1936 m. lapkričio 11 d., 263.

⁵⁸¹ Raišytė-Daukantienė Aušra, „Klaipėdos krašto konvencija kaip Lietuvos teisės šaltinis“, *Jurisprudencija* 39/31 (2003): 50.

nes jos normos nereglementavo kylančių tarp Lietuvos ir autonominių valdžios institucijų ginčų sprendimo tvarkos, tik numatė Lietuvos ir kitų valstybių, pasirašiusių Konvenciją, ginčų sprendimo tvarką (Konvencijos 17 straipsnis). Statutinio Teismo steigimo priežasčių galima išvelgti 1932 m. rugpjūčio 11 d. sprendime Krašto statuto aiškinimo byloje. Čia Nuolatinis Tarptautinis Teisingumo Teismas konstatavo, kad „Teismo nuomone yra negalima prileisti, kad Konvencijos mintis būtų buvusi palikti Lietuvos valstybę, Klaipėdos Krašto suvereną, be jokios priemonės tais atvejais, kada Klaipėdos Krašto vykdomoji valdžia užgautų Statutą savo kompetenciją peržengiančiais veiksmais.“⁵⁸²

Būta ir politinių priežasčių steigti Statutinį Teismą. To meto spaudoje, pareigūnų raštuose slypėjo tikrosios naujo teisinio reguliavimo rengimo ir Statutinio Teismo steigimo priežastys: Vokietijos skundai Tautų Sąjungos Tarybai dėl padėties Krašte, lietuvių kalbos vartojimo problema Krašto autonominiuose organuose,⁵⁸³ ypač teismuose, nesankcionuoti Krašto teismų ryšiai su Vokietijos teismais,⁵⁸⁴ ginčai dėl to, kuris – Krašto ar Lietuvos – teismas turi nagrinėti bylas dėl valdininkų nusižengimų, padarytų Krašte,⁵⁸⁵ kieno vardu – Lietuvos ar Klaipėdos – turi būti priimami Krašto teismų sprendimai,⁵⁸⁶ ginčai dėl teisininkų, teisėjų kvalifikacijos,⁵⁸⁷ mokyklų padėtis, kur mokiniai buvo mokomi dažniau vokiečių kalba,⁵⁸⁸

⁵⁸² *Klaipėdos krašto statuto aiškinimo byla Hagos tribunole* (Kaunas: Užsienio reikalų ministerijos leidinys, 1932), 264; Römeris Mykolas, „Lietuvos suverenumo Klaipėdos krašte garantijų sistema“, *Vakarai*, 1936 m. lapkričio 10 d., 262, 2.

⁵⁸³ „Klaipėdos seimelis lietuvių kalbą neigia? O ką apie tai sako konvencija“, *Lietuvos aidas*, 1930 m. gruodžio 6 d., 279/1060, 9.

⁵⁸⁴ Užsienio reikalų ministro 1933 m. gruodžio 4 d. raštas Krašto gubernatoriui dėl Krašto teismų santykio su Vokietijos teismais. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1496, l. 45 ir t. t.

⁵⁸⁵ Nusižengimai dėl Respublikos teismo organų nutarimų neteisėto vykdymo. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 755, l. 46.

⁵⁸⁶ Teisingumo ministro 1928 m. liepos 12 d. raštas užsienio reikalų ministrui dėl teisėjo Plumicke atskiros nuomonės, kieno vardu turi būti skelbiami Krašto teismų sprendimai. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 755, l. 263, 264; Gubernatoriaus A. Merkio 1928 m. spalio 31 d. raštas ministrui pirmininkui. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 755, l. 261 ir t. t.

⁵⁸⁷ „Klaipėdos teisininkų parengimas“, *Lietuvos aidas*, 1930 m. gruodžio 6 d., 279/1060, 4.

⁵⁸⁸ Daugiau apie tai žr.: Deviatnikovaitė Ieva, „Klaipėdos krašto teismai“, *Jurisprudencija* 26/1 (2019): 78–110; Deviatnikovaitė Ieva, „Lietuvių kalba Klaipėdos krašto teismuose ir mokyklose 1927–1932“, *Logos* 96 (2018): 86–97; Deviatnikovaitė Ieva, „Statutinis Teismas: įstatymų projektai, aiškinamieji raštai, diplomatų pokalbiai“, *Jurisprudencija* 25/1 (2018): 91–114.

Krašto direktorijos vadovo E. Borcharto apsilankymas Berlyne ir jo planai sudaryti sandorius su Vokietijos valdžios institucijomis, nežinant centrinei Lietuvos valdžiai,⁵⁸⁹ ir t. t. Tačiau Krašto konvenciją pasirašiusių valstybių atstovai baiminosi, kad Kraštas dėl Statutinio Teismo sprendimų ir naujai rengiamo teisinio reguliavimo palaipsniui gali prarasti autonomiją, ir taip Lietuva, gal net ir Antantės valstybės, galėjo prarasti bent kiek draugiškus santykius su Vokietija.⁵⁹⁰

Taigi 1935 m. kovo 13 d. paskelbiamas Statutinio Teismo įstatymas.⁵⁹¹ M. Römeris šį aktą laikė naujos tradicijos pradžia, įstatymų paisančios pažangios valstybės valstybingumo aktu.⁵⁹² Toliau apžvelgiamo šio akto turinį.

Pagal Įstatymo 13 straipsnį, Teismo kompetencija apėmė bylų nagrinėjimą:

- dėl Respublikos ir Klaipėdos krašto įstatymų prieštaravimo Krašto statutui,
- dėl Respublikos ir Klaipėdos krašto administracijos subjektų aktų prieštaravimo Krašto statutui,
- dėl Klaipėdos krašto gubernatoriaus aktų prieštaravimo Krašto statutui,
- dėl Klaipėdos krašto Seimelio neįstatyminių aktų prieštaravimo Krašto statutui.

Pirmoji funkcija leidžia Statutinį Teismą laikyti konstitucinio teismo Lietuvoje pirmtaku. Antai ir M. Römeris Teismą įvardijo „konstitucinio teismo variantu, tik griežtesne prasme.“⁵⁹³ Tačiau visos kitos funkcijos susijusios su administracinių aktų teisėtumo kontrole. Tad tvirtintina, kad Lietuvoje 1935 m. kovą buvo įsteigta konstitucinio ir administracinio teismo jurisdikciją primenanti teisminė institucija. Tiesa, labai specifinė – Teismo kompetencija buvo susijusi tik su atitinkamų aktų prieštaravimu ne Respublikos įstatymams ar kitiems teisės aktams, bet Klaipėdos krašto statutui. Taigi šio teismo kompetencija apėmė ne tik Klaipėdos krašte

⁵⁸⁹ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1932 m. vasario 10 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 270.

⁵⁹⁰ Pasiuntinio P. Klimo pasikalbėjimas su Politikos departamento direktoriumi p. Bargeton. Paryžius, 1935 m. lapkričio 5 d. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1717, l. 37–41.

⁵⁹¹ „Statutinio Teismo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 474-3326.

⁵⁹² Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1933 m. kovo 13 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 469.

⁵⁹³ *Ibid.* Vertė autorė.

veikiančių institucijų veiksmų ar neveikimo teisėtumo kontrolę, o apskritai visų Lietuvoje veikiančių institucijų veiksmų ar neveikimo teisėtumo kontrolę, jei šie veiksmai prieštaravo Klaipėdos krašto statutui. Ne veltui Statutinio Teismo įstatymo aiškinamajame rašte,⁵⁹⁴ rašytame greičiausiai 1935 m. Valstybės Tarybos, tvirtinama, kad Statutinis Teismas skiriamas ne bendrajai teisėtumo apsaugai, bet ypatingajai, t. y. statutinio teisėtumo (Klaipėdos krašto statuto atžvilgiu) apsaugai, ir jokie kitokie centrinės valdžios ar autonominių institucijų priimti aktai kitais kriterijais nei teisėtumo Statutui atžvilgiu nėra jam skųstini. Taigi Statutinio Teismo vienareikšmiškai prilyginti konstituciniam ar administraciniam teismui neįmanoma:

„visa tai, kas neįeina į siauras kvalifikuoto statutinio teisėtumo ribas, <...> – gali būti paprastojo teisėtumo ar konstitucingumo atžvilgiu tikrinama arba Respublikos konstitucinio teismo <...>, arba Respublikos administracinio teismo <...>, arba Klaipėdos krašto autonominio administracinio teismo, bet ne šios ypatingosios funkcijos teismo – Statutinio teismo.“⁵⁹⁵

Statutinio Teismo įstatymo aiškinamajame rašte išskirtos dvi stambios centrinės valdžios aktų grupės: įstatymai ir kiti Seimo bei Didžiosios Lietuvos administracijos leidžiami aktai, taip pat Krašto gubernatoriaus leidžiami aktai, įskaitant ir tuos, kuriais, pagal Klaipėdos krašto statuto 16 straipsnį, jis vetavo Krašto Seimelio priimtus įstatymus. Aiškinamojo rašto autoriai nurodė: „Klaipėdos Gubernatoriaus veto iš esmės yra analoginis teismo sprendimui.“⁵⁹⁶ Tačiau Statutinis Teismas būtų tarsi kasacinė instancija gubernatoriaus veto teisėtumo patikrinimo atžvilgiu. Todėl Statutinio Teismo įstatymo 13 straipsnio 2 punkte buvo įtvirtinta Statutinio Teismo kompetencija spręsti bylas dėl Krašto įstatymo prieštaravimo Krašto statutui, nors čia nėra akcentuojama, jog kaip tik tuos įstatymus, kuriuos buvo vetavęs gubernatorius. Aiškinamojo rašto autoriai pabrėžė, kad kadangi pats Statutas reglamentuoja Seimelio įstatymams gubernatoriaus veto teisę, tai „kitokio tikrinimo jie jau nėra reikalingi“, o dėl veto teisėtumo patikrinimo turėtų kreiptis tik vietos autonominiai subjektai. Priimto įstatymo 15 straipsnis teisę kreiptis dėl Krašto įstatymo prieštaravimo Krašto statutui numatė tik teisingumo ministrui.

⁵⁹⁴ Statutinio Teismo įstatymo aiškinamasis raštas. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1717, l. 1–47.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, 29.

⁵⁹⁶ *Ibid.*, 3.

Statutinis Teismas taip pat turėjo nagrinėti bylas dėl Krašto administracijos subjekto priimto administracinio akto prieštaravimo Krašto statutui ir dėl Krašto Seimelio priimtų kitokio pobūdžio aktų nei įstatymas prieštaravimo Krašto statutui. Aiškinamojo rašto autoriai tvirtino, kad pastarieji dokumentai turi būti tikrinami tais pačiais kriterijais, kuriais remdamasis gubernatorius vetuodavo Seimelio įstatymus, t. y. jeigu tokiais aktais Krašto subjektai viršydavo kompetenciją; jeigu tokie aktai priimami nesilaikant Lietuvos konstitucijos, nebent tam buvo numatytos specialios išimties,⁵⁹⁷ jei tokie aktai prieštaravo Lietuvos tarptautiniams susitarimams. Kaip nurodo aiškinamojo rašto autoriai, kitais kriterijais remdamasis Statutinis Teismas negalėtų vertinti ginčų, pavyzdžiui, jis negalėtų vertinti, ar Respublikos įstatymas prieštarauja Konstitucijai, ar administracinis aktas yra atitinkantis aukštesnės galios teisės aktus ar Konstituciją ir pan.⁵⁹⁸ Tai reiškia, kad Statutinis Teismas negalėtų vertinti vietos administracijos aktų teisėtumo vietos įstatymų atžvilgiu, jei tai nesusiję su trimis kriterijais, išskirtais anksčiau. Šiuo požiūriu Statutinis Teismas skiriasi nuo klasikinių konstitucinio ir administracinio teismų. Nuo administracinio teismo jis skiriasi ypač dar ir dėl to, kad Statutinis Teismas nebūtų buvęs kompetentingas priimti individualių skundų: „<...> jis skiriamas ne piliečių ar asmenų teisėms ginti, bet viešajam valstybiniam reikalui <...>“.⁵⁹⁹

Pagal Statutinio Teismo įstatymo 15 straipsnį, pareiškėjais dėl centrinių subjektų (Respublikos įstatymo leidėjo, centrinės administracijos, gubernatoriaus) priimtų įstatymų ir aktų galėjo būti Klaipėdos krašto direktorijos pirmininkas, dėl Krašto administracijos ir Seimelio neįstatyminių aktų – Krašto gubernatorius, dėl Seimelio priimto įstatymo – teisingumo ministras. Taigi atsakovais bylose galėjo būti teisingumo ministras, Krašto gubernatorius ir Krašto direktorijos pirmininkas. Bylų dalyvių atstovais galėjo būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai. Taigi į Statutinį Teismą tegalėjo kreiptis ribotas asmenų ratas.

Aiškinamajame rašte akcentuota, kad Statutinio Teismo kompetencija yra dviejų tipų, „atsižvelgiant į tai, ar skundžiami yra valstybės centro valdžios organų ar vietos organų darbai.“⁶⁰⁰ Atitinkamai centrinės valdžios

⁵⁹⁷ Robinzonas Jokūbas, *Klaipėdos krašto konvencijos komentaras*, I tomas (Kaunas: Spaudos fondas, 1934), 407.

⁵⁹⁸ Statutinio Teismo įstatymo aiškinamasis raštas. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1717, l. 6.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, l. 8.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, l. 9.

subjektų veiksams pareiškėjais galėjo būti Klaipėdos krašto direktorija, o vietos valdžios subjektų aktams – Krašto gubernatorius. Tačiau, pagal Įstatymo 15 ir 16 straipsnius, dėl Krašto įstatymų prieštaravimo Statutui galėjo kreiptis tik teisingumo ministras. Tai reiškia, kad Statutinio Teismo jurisdikcijai turėjo priklausyti trijų rūšių skundai – Krašto direktorijos pateikiami skundai dėl centrinės valdžios subjektų veiklos, Gubernatoriaus skundai dėl Krašto autonominių subjektų veiklos, teisingumo ministro kreipimasis dėl Krašto įstatymo prieštaravimo Krašto statutui. Atitinkamai Statutinio Teismo įstatymo 19 straipsnyje buvo įtvirtinti ir trys atsakovai – gubernatorius, Direktorijos pirmininkas ir teisingumo ministras.

Statutinio Teismo įstatymo 23 straipsnyje įtvirtinta, kad pareiškėjui ir atsakovui galėjo atstovauti atstovai, kuriems iškeltas vienas kriterijus – Lietuvos pilietybė. Įstatyme nenustatyta, kad tai turėjo būti profesionalūs teisininkai. Kaip tik aiškinamajame rašte ir nurodyta, kad „advokatūros profesijos žmonės specializuojasi ypatingai civilinėje ir baudžiamojoje teisėje“;⁶⁰¹ o Statutiniame Teisme turėjo būti nagrinėjami viešosios teisės klausimai, todėl čia galėjo būti „naudingi <...> ne profesininkai-advokatai.“⁶⁰²

Skundai galėjo būti pateikti tik dėl galutinių administracinių aktų: „skundžiama tiktai arba paties paskutiniojo, vyriausiojo, administracijos organo nutarimas <...> arba bent tam tikro kurio nors vyresniųjų administracinių organų nutarimas, kaip tik to, kuriame hierarchinis skundimasis užbaigiamas.“⁶⁰³ Statutinio Teismo įstatymo 17 straipsnis nustatė, kad skundo padavimas nestabdo skundžiamo akto vykdymo: „negalima leisti, kad valdžios akto veikimas pareitų nuo nuožiūros organo, kuris turi skundo teisę.“⁶⁰⁴ Taigi Statutinis Teismas pats turėjo spręsti dėl akto vykdymo.

Statutinio Teismo įstatymo 29 straipsnyje nustatyta, kad Teismas, konstatavęs, jog Respublikos administracijos, Klaipėdos krašto administracijos, gubernatoriaus aktai, Seimelio poįstatyminiai aktai prieštarauja Klaipėdos krašto statutui, motyvuotai juos panaikina. Šia savo funkcija Teismas primena administracinę teisimą. Antai ir aiškinamajame rašte pažymima, kad tokią funkciją atlieka kiekvienas teisinėje valstybėje įsteigtas

⁶⁰¹ *Ibid.*, l. 15.

⁶⁰² *Ibid.*

⁶⁰³ *Ibid.*, l. 11.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, l. 12.

administracinis teismas, t. y. Teismas ne tik konstatuoja akto neteisėtumą, bet ir imasi represinių funkcijų – neteisėtą aktą panaikina.⁶⁰⁵

Įstatyme nebuvo nuostatų dėl Respublikos įstatymų leidėjo ir Krašto Seimelio įstatymų likimo Statutiniam Teismui konstatavus jų prieštaravimą Statutui. Aiškinamojo rašto autoriai nebuvo vienaprasmiški: pripažinta, kad tokia Statutinio Teismo funkcija primena konstitucinio teismo kompetenciją, tačiau tai „tebėra nauja ir ligi šiol mažai išbandyta“.⁶⁰⁶ Statutiniam Teismui turėtų būti suteikta teisė paskelbti apie įstatymo neatitiktį Krašto statuto normoms, bet panaikinti teisės aktą galėtų tik pats įstatymo leidėjas. Jeigu įstatymo leidėjas atsisako panaikinti, kiti teismai neturėjo tokio įstatymo taikyti. Įstatymų leidėjas šio aspekto nereglementavo.

Statutinio Teismo sprendimai turėjo būti neskundžiami ir skelbiami leidinyje „Vyriausybės žinios“, o juos aiškinti galėjo tik pats Teismas.

Statutinis Teismas turėjo būti Vyriausiajame Tribunole, kuriame jis turėtų „savo atskirą organizaciją ir veikimo autonomiją, suderintą su savo funkcijos reikalavimais.“⁶⁰⁷

Ryšys tarp Statutinio Teismo ir Vyriausiojo Tribunolo turėjo būti išsaugomas per pastarojo pirmininką, kuris kartu turėjo būti ir Statutinio Teismo pirmininkas. Taigi Statutinį Teismą turėjo sudaryti jo pirmininkas bei keturi septyneriems metams teisingumo ministro teikimu Respublikos Prezidento skiriami teisėjai. Statutinio Teismo teisėjas galėjo būti Lietuvos Respublikos pilietis, turintis kvalifikaciją viešosios teisės srityje. Keturių teisėjų skyrimo tvarka skyrėsi nuo Vyriausiojo Tribunolo teisėjų skyrimo tvarkos, nes iš jų turėjo būti reikalaujama viešosios teisės žinių („tam tikras nuolatinis statutinių teisėjų sąstatas yra reikalingas todėl, kad tai turi būti aukštųjų kvalifikacijų teisininkai, prityrę ir išgilinę ypatingai į viešosios – Konstitucinės ir administracinės – teisės sritį“⁶⁰⁸), be to, jiems buvo nustatyta septynerių metų kadencija, atsižvelgiant į užsienio valstybių praktiką. Kiti reikalavimai, priesaikos davimo tvarka buvo numatyti 1933 m. Teismų santvarkos įstatymo⁶⁰⁹ nuostatose.

Statutinio Teismo įstatyme siekta įtvirtinti teisėjų nepriklausomumą. Antai teisėjai, pagal Statutinio Teismo įstatymo 8 straipsnį, turėjo vado-

⁶⁰⁵ *Ibid.*, l. 18.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, l. 18.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, l. 19.

⁶⁰⁸ 1930 m. liepos mėnesio Klaipėdos krašto prievolėms vykdyti, Statutinio Teismo, Teismų kompetencijos konfliktams spręsti įstatymų projektų aiškinamasis raštas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 221.

⁶⁰⁹ „Teismų santvarkos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 419-2900.

vautis sąžine ir įstatymais. Įstatymo 8 straipsnyje įtvirtinta, kad teisėjas turi priimti sprendimus klausydamasis savo sąžinės ir įstatymų: „vienintelis jų darbo vadovas, kuriam jie turi tarnauti, tai įstatymas /statutas/; vienintelis jų tarnybos kriteriumas – jų sąžinė.“⁶¹⁰ Septynerių metų kadencija turėjo užtikrinti tai, kad teisėjo negalima buvo atleisti anksčiau nei kadencijos pabaiga. Teisėjas tuo pačiu metu galėjo būti ir kito teismo teisėju, ir Valsybės Tarybos nariu bei užsiimti moksline pedagogine veikla. Priežiūros ir drausmės atžvilgiu Statutinio Teismo teisėjams turėjo būti taikomos tos pačios taisyklės kaip ir Vyriausiojo Tribunolo teisėjams.

Statutiniame įstatyme reglamentuojamos teisenos taisyklės, skundų padavimo, atsakymų į skundus pateikimo terminai, skundai keliami reikalavimai („ką skundėjas laiko neteisėta ir kuriuo pagrindu“), Teismo sekretoriaus veikla, Teismo posėdžių protokolavimas, posėdžių viešumo principas, struktūra ir pan. Nustatyta, kad Teismo teisenos taisyklės galėjo būti konkretizuotos paties Teismo, patvirtinant jas teisingumo ministrui.

* * *

Respublikos Prezidentas aktą dėl keturių Statutinio Teismo teisėjų paskyrimo pasirašė 1935 m. spalio 24 d. Aktas paskelbtas gruodžio 6 d.⁶¹¹ Į Statutinio Teismo sudėtį pateko Valstybės Tarybos vicepirmininkas B. Masiulis, Valstybės Tarybos narys Z. Starkus, Vyriausiojo Tribunolo narys, kilęs iš Klaipėdos krašto, M. Bruzdeilinas, Vytauto Didžiojo universiteto teisės docentas D. Krivickas. Nors 1935 m. kovo 13 d. buvo paskelbtas Statutinio Teismo įstatymas, o tų pačių metų gruodžio 6 d. Statutinio Teismo sudėtis, Statutinis Teismas Lietuvoje niekada nepradėjo savo veiklos. Pagrindine priežastimi laikytina tarptautinė politinė situacija.⁶¹²

6.3. Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyrius

Nuostatos dėl Vyriausiojo Tribunolo jurisdikcijos Klaipėdos kraštui buvo suformuluotos ir 1924 m. paskelbtos Laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo pakeitime.⁶¹³ Taip atsitiko dėl to, kad 1924 m.

⁶¹⁰ Statutinio Teismo įstatymo aiškinamasis raštas. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1717, l. 22.

⁶¹¹ „Prezidento aktas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 513-3568.

⁶¹² Plačiau žr.: Deviatnikovaitė Ieva, „Statutinis Teismas: įstatymų projektai, aiškinamieji raštai, diplomatų pokalbiai“, *Jurisprudencija* 25 (1) (2018): 108–114.

⁶¹³ „Laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 151-1078.

buvo paskelbta Klaipėdos krašto konvencija,⁶¹⁴ pagal kurios I priedėlio „Klaipėdos Krašto Statutas“ 24 straipsnį, vyriausiuoju Krašto teismu turėjo tapti Lietuvos Vyriausiasis Tribunolas. Minėtame pakeitime nurodyta, kad Vyriausiojo Tribunolo jurisdikcija praplečiama ir Klaipėdos kraštui. Taigi Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyrius pradėjo veikti 1924 m. Nuo 1924 m. balandžio iki 1933 m. rugsėjo Skyrius išnagrinėjo šimtą penkias Klaipėdos krašto teismų baudžiamąsias ir civilines bylas,⁶¹⁵ kitais duomenimis – per du tūkstančius įvairių bylų.⁶¹⁶

1933 m. paskelbto Teismų santvarkos įstatymo⁶¹⁷ 22 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad Vyriausiasis Tribunolas – aukščiausia teisminė instancija Klaipėdos krašto administracinėms byloms. Iki to laiko administracinių bylų sąvoka nebuvo vartojama Lietuvos teisminių institucijų organizaciją ir kompetenciją įtvirtinančiuose teisės aktuose. Manytina, Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyrius turėjo būti antroji pakopa Klaipėdos krašto administracinio teismo sprendimams (apie šį teismą žr. I dalies 6.1 poskyrį).

Tenka apgailestauti, kad nėra išlikusių Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyriaus sprendimų, kuriuose buvo nagrinėjamos Krašto teismų administracinės bylos. Matyt, dėl šios priežasties nebuvo atlikta ir jokių analizių šių bylų tema, tik civilinių ir baudžiamųjų.⁶¹⁸ Galbūt Teismų santvarkos įstatymo 22 straipsnio 2 dalies nuostata realiai neveikė, nes net J. Robinzonas, komentuodamas šią nuostatą, pabrėžė, kad tam, kad ši nuostata būtų efektyvi, būtina papildyti Krašto teisės aktus, reglamentuojančius Krašto administracinio teismo kompetenciją, nuostata, kad jo sprendimai skundžiami Vyriausiajam Tribunalui.⁶¹⁹ Tačiau tokios nuostatos nebuvo net 1938 m. priimtame Klaipėdos krašto įstatyme dėl administracinio teismo.⁶²⁰

⁶¹⁴ „Lietuvos ir Britų Imperijos, Francūzijos, Italijos ir Japonijos Konvencija dėl Klaipėdos Teritorijos“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 169.

⁶¹⁵ Robinzonas, *supra note* 597: 13–21.

⁶¹⁶ Burkevičius Vilhelmas Žanas, „Klaipėdos krašto Vyriausiasis Teismas“, *Teisė* 24 (1933): 327.

⁶¹⁷ „Teismų santvarkos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 419–2900.

⁶¹⁸ Maksimaitis Mindaugas, „Lietuvos Vyriausiasis Tribunolas XX amžiuje“, *Jurisprudencija* 21/2 (2014): 440–460; Vikeris R., „Klaipėdos krašto teismų veikimo ir organizaciniai trūkumai“, *Teisė* 27 (1934): 258–270.

⁶¹⁹ Robinzonas, *supra note*, 597: 601.

⁶²⁰ „Įstatymas apie Krašto Administratyvinio Teismo sutvarkymą“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1938, Nr. 63.

Tuometinėje spaudoje buvo rašoma apie Klaipėdos krašto bylas, kurias tekdavo nagrinėti Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyriui, tačiau retai kada užsiminta apie administracines bylas, daugiausia – apie civilines ir baudžiamąsias (šeimos bylos, kontrabanda).⁶²¹ Tačiau praprusdavo informacija ir apie ginčus tarp asmenų ir administracijos, pavyzdžiui, dėl neleistinos konkurencijos,⁶²² pilietybės įgijimo teisėtumo.⁶²³ Vis dėlto šios bylos Krašte pirmąją instanciją buvo nagrinėjamos ne Krašto administracinio teismo.

⁶²¹ „Įvykiai“, *Diena*, 1936 m. balandžio 5 d., 14/870, 8.

⁶²² „Kokios klaipėdiškių bylos bus sprendžiamos Vyr. Tribunole?“, *Vakarai*, 1937 m. liepos 23 d., 168/471, 4.

⁶²³ „Pasas nėra nuosavybė“, *Vakarai*, 1936 m. sausio 10 d., 8, 8.

II. ADMINISTRACINIS TEISMAS TEISĖS AKTUOSE IR PROJEKTUOSE

Norint atskleisti administracinio teismo istoriją tarpukario Lietuvoje, neįmanoma netyrinėti nuolatinių Lietuvos konstitucijų nuostatų, jų projektų tekstų ir, žinoma, įstatymų, kuriuose norėta įteisinti administracinių aktų teisėtumo teisminę kontrolę. Vien Administracinio teismo įstatymo projektų buvo parengta per dešimt. Šie dokumentai atskleidžia administracinės justicijos formavimosi raidą Lietuvoje, įstatymų projektų rengėjams rūpimus klausimus ir pagrindines idėjas.

1. Administracinis teismas nuolatinėse konstitucijose ir jų projektuose

Iš visų tarpukariu galiojusių nuolatinių konstitucijų daugiausia normų, susijusių su administracine justicija arba administracinio teismo funkcija, išvelgtina 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje – net trys normos. Mažiausiai – 1938 m. Lietuvos Konstitucijoje, nors jos projektuose normų, kuriose planuota viešosios administracijos teisminė kontrolė, buvo daugiausia (žr. priedamus dokumentus).

1.1. Administracinis teismas 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje: M. Römerio išaiškinimai

„<...> administracinio teismo funkcija, iki tol Lietuvoje neveikusi, rasta reikalinga nustatyti ir net konstitucionalizuoti, nes tai buvo principinė Lietuvoje teisinė naujiena.“⁶²⁴

(M. Römeris, 1937)

„<...> nėra abejonės, kad tuo 68-tu paragrafu buvo konstitucionalizuotas pirmoje Lietuvos nuolatinėje (ne laikinojoje) konstitucijoje administracinis teismas.“⁶²⁵

(K. Narkevičius, 1938)

1.1.1. Konstitucijos projektai

Apie „valdininkų teismą“ oficialiuose dokumentuose buvo užsiminta dar 1920 m. Tai padarė Ministrų kabineto sudaryta Steigiamajam Seimui parengti Lietuvos Konstitucijos projekto rengiamoji komisija.⁶²⁶ Ji rengė pirmąją nuolatinę Lietuvos konstituciją. Komisiją sudarė teisingumo ministras L. Noreika, Vyriausiojo Tribunolo pirmininkas A. Kriščiukaitis, Vyriausiojo Tribunolo nariai A. Janulaitis, S. Rozenbaumas, J. Šernas, Kallėjimų departamento direktorius, advokatas A. Tumėnas, Vyriausiosios Steigiamojo Seimo rinkimų komisijos pirmininkas, advokatas P. Leonas, Valstybės Tarybos narys kanauninkas K. Šaulys,⁶²⁷ ministras be portfelio žydų reikalams M. Soloveičikas.

Iš pradžių komisija svarstė ne administracinės justicijos klausimą, o klausimus, susijusius su karo ir dvasiniais teismais kaip specialiaisiais teismais.⁶²⁸ Tačiau, rengiant Konstituciją, buvo atlikta nuodugni JAV, Prancūzijos, Jungtinės Karalystės, Šveicarijos ir kitų šalių teisinės patirties analizė.⁶²⁹ Apie tai byloja Ministrų kabineto fondo bylos „Lietuvos Konsti-

⁶²⁴ Römeris, *supra note*, 2: 379–380.

⁶²⁵ Narkevičius, *supra note*, 15: 23. VDU Teisių fakultetas. VUB RS, f. 85-VDU614.

⁶²⁶ Ministerių kabineto 1919 m. gruodžio 3 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 57, l. 218–219.a

⁶²⁷ Komisijos sudėtis nustatyta iš dokumento „Lietuvos konstitucijos projekto ruošimas“. LCVA, f. 1557, a. 1, b. 168, l. 14.

⁶²⁸ Lietuvos Konstitucijos projekto rengiamosios komisijos 1920 m. vasario 25 d. posėdis. LCVA, f. 923, a. 1, b. 122, l. 66.

⁶²⁹ Tai buvo pažymėta ir dokumente „Lietuvos konstitucijos projekto ruošimas“. LCVA, f. 1557, a. 1, b. 168, l. 14.

tucijos projekto rengiamosios komisijos byla“ dokumentai. Juose randami ne tik komisijos posėdžių protokolai, raštai, bet ir atliktos analizės. Viena iš analizių unikali ir svarbi mūsų tiriamam objektui. Ją apžvelgiame.

Analizėje nustatyta, kad teisminė ir vykdomoji valdžios turi būti atskirtos, teismai neturi užsiimti administraciniais klausimais, o administracija savo ruožtu „neturi užsiimti teismo dalykais. <...> Teismo įstaigos nieku neturi priklausyti nuo bet kokios administracinės valdžios.“⁶³⁰ Tačiau analizėje akcentuota, kad „teismas negali išrasti neteisėtais administracinės valdžios įsakymų.“⁶³¹ Bet dokumente taip pat prisiminta Prancūzija, kurioje teismai galėjo tikrinti administracinių aktų teisėtumą. Čia pateiktas administracinio teismo pavyzdys, prisiminta ir Vokietijos bei JAV, kuriose teismai galėjo administracijos aktą pripažinti neteisėtu ir panaikinti, patirtis. Analizės autorius pastebėjo, kad „iš teismo nesikišimo į administracijos dalykus dėsniu išeina, kad negalima kelti administracijai ieškomosios bylos“, ir atkreipė dėmesį, kad Vakarų Europos valstybėse administracijai kelti bylą galima, jei ji veikia kaip „išdo turtų atstovė.“⁶³² Autorius prisiminė ir carinės Rusijos pavyzdžių, tvirtindamas, kad šioje valstybėje valdininkams buvo galima kelti tik civilines arba baudžiamąsias bylas. Tačiau baudžiamoji valdininkų atsakomybė buvo labai ribojama, nes tai priklausydavę nuo to valdininko vadovo diskrecijos teisės. Atliktos analizės autorius dar kartą akcentavo, kad „daugelyje kraštų yra tam tikras valdininkų teismas“,⁶³³ ir pabrėžė, kad Konstitucijoje turi būti nuoroda į specialius teismus. Tačiau vėliau rašte buvo nurodyta: „Iš dėsniu visų lygybės įstatymams neturi būti jokių specialiųjų teismų / luominių, politinių, valdininkams ir t. t.“⁶³⁴ Taip pat pastebėta, kad „visoks administracinis ištrėmimas, administracinis suėmimas, uždraudimas piliečiui verstis koku nors darbu, esamosios įstaigos / vaistinių / spaustuvių, knygų krautuvių ir t. t. uždarymas / uždarymas laikraščių, žurnalų ir periodinių spaudinių turi būti konstitucijoje uždrausti administracijai, kad ir kaip atsargos priemonės.“⁶³⁵ Autorius, remdamasis valdžių padalijimo principu, tvirtino, kad teisminė valdžia negali pripažinti administracijos veiklos neteisėtos („neteisingos“). Tačiau jis akcentavo, kad kitų

⁶³⁰ *Ibid.*, l. 149

⁶³¹ *Ibid.*

⁶³² *Ibid.*

⁶³³ *Ibid.*, l. 150.

⁶³⁴ *Ibid.*, l. 156.

⁶³⁵ *Ibid.*, l. 156.

šalių konstitucinės normos leidžia atitinkamais atvejais ginčyti administracijos veiksmus teismams („kelti ieškomąsias bylas administracijai ir valdininkams“). Autorius pripažino, kad tie atitinkami atvejai neaiškūs, todėl siūlė atsisakyti minties apie administracinį teismą, „leidus kiekvienam piliečiui ieškoti grąžinimo peržengtos teisės paprastajame teisme.“⁶³⁶ Kartu atliktos analizės autorius pastebėjo, kad Prancūzijoje administraciniai teismai nagrinėja administracinių aktų teisėtumą, o ne jų tikslingumą. Iš atliktos analizės ir nežinomo autoriaus pasiūlymų akivaizdu, kad tuo metu administracinė justicija buvo sunkiai suvokiama, nesuprasti jos veikimo principai Prancūzijoje, Vokietijoje ir netgi carinėje Rusijoje, todėl autorius blaškėsi ir nebuvo tikras konstitucinės nuostatos reikalingumu dėl administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės. Tačiau aptartas dokumentas unikalus, nes jame pirmą kartą oficialiai paminėtas administracinis teismas.

Taigi 1920 m. gegužę parengtuose Konstitucijos projektuose įtvirtinta tokia nuostata – „valstybės valdininkai kaltinami ir teisiami paprasto proceso keliu ir paprastajame teisme.“⁶³⁷ Tačiau tais pačiais metais pasirodė daugiau Konstitucijos projektų. Juose galima rasti administracinio teismo užuomazgų. Antai vieno iš Konstitucijos projektų 42 straipsnyje buvo nurodyta, kad „visus teisės nesusipratimus tarp piliečių ir Vyriausybės organų sprendžia teismas, žiūrėdamas tik teisėtumo ir tikslumo.“⁶³⁸ Buvo ir tokių 1922 m. Konstitucijos projektų, kuriuose nė neužsiminta apie administracinį teismą ar administracinių aktų kontrolę, tačiau suformuluota nuostata dėl piliečių teisės traukti „teisėn“, „teisman“ valdininką, jeigu šis „nuskriausdavo“ pilietį be jokios vyresybės leidimo ar sutikimo, ir reikalauti kompensacijos („ieškoti nuostolių“), taip pat nuostata dėl ginčų tarp savivaldybės ir vykdomosios valdžios institucijų („vyriausybės organais“) nagrinėjimo teisme.⁶³⁹ Lietuvos konstitucijos tautininkų skyriaus projekte⁶⁴⁰ numatyta, kad teismas visose instancijose galutinai sprendžia visokių administratyvinių įsakymų ar parėdymų teisėtumą.

⁶³⁶ *Ibid.*

⁶³⁷ *Ibid.*, l. 210.

⁶³⁸ LCVA, f. 923, a. 3, b. 28, l. 277.

⁶³⁹ Pavyzdžiui, 1921 arba 1922 m. Steigiamajam Seimui pateiktas Konstitucijos projektas. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 364, l. 69, 76.

⁶⁴⁰ Lietuvos konstitucijos tautininkų skyriaus projektas. LCVA, f. 1557, ap. 1., b. 169, l. 8-33.

1921 m. Steigiamojo Seimo Konstitucijos komisijos pateiktame Steigiamojo Seimo prezidentui konstitucijos projekte buvo įtrauktos anksčiau minėtos nuostatos, taip pat ir nuostata, kad „Teismas galutinai sprendžia administracinių įsakymų teisėtumą“. Maža to, pateiktame projekte buvo siūlyta savivaldybės ir Vyriausybės ginčus nagrinėti teismuose.⁶⁴¹ Šios nuostatos galiausiai įtrauktos į galutinį konstitucijos projekto tekstą.

Steigiamojo Seimo posėdžiuose Konstitucijos projekto nuostatos dėl administracinių aktų teisėtumo kontrolės nebuvo detalai svarstomos. Tiesiog buvo pritarta Konstitucijos projekto 68 straipsniui.⁶⁴² Vis dėlto į kai kuriuos pasvarstymus verta atkreipti dėmesį. Seimo nariai teikė pasiūlymus. Antai socialistai liaudininkai siūlė Konstitucijoje įrašyti: „Teismas visose instancijose sprendžia baudžiamąsias, civilines ir administracines bylas. Bylos sprendžiamos iš esmės tik dviejose instancijose. Trečioji instancija – kasacinė.“⁶⁴³ Siūlymas atmestas. Buvo siūloma ir nuostata: „Valdininkų teisman traukimo tvarką nustato įstatymas.“⁶⁴⁴ Steigiamajame Seime užvirė diskusijos dėl teismo nepriklausomumo. Konstitucijos projekte buvo siūloma nuostata, kad „Teismas yra nepriklausomas“. Steigiamojo Seimo narys teisininkas A. Tumėnas nurodė, kad ši nuostata reikš, jog „teismas stovi nuošaliai, stovi greta Seimo, greta vykdomosios valdžios, jos nepriklauso – ypač administracijos <...>. Klausimas pastatymo teismo absoliučiai nepriklausomu Seimo, ir vykdomosios valdžios gal Lietuvos gyvenimo sąlygose būtų dar labai ir labai svarstytinas <...>.“⁶⁴⁵ Paraleliai diskutuojant dėl „valdininkų“ teismo, Steigiamajame Seime kalbėta ir apie konstitucinį teismą, tačiau tai nesulaukė Seimo narių deramos reakcijos.⁶⁴⁶ Taigi tuo metu ne tik administracinių aktų teisėtumo teisminė kontrolė buvo sunkiai suvokiama, bet ir teismų nepriklausomumo principai bei konstitucinė įstatymų kontrolė.

⁶⁴¹ Steigiamojo Seimo Konstitucijos komisijos 1921 m. parengtas Lietuvos valstybės konstitucijos projektas. LCVA, f. 923, ap. 1., b. 1351, l. 113, 117, 118.

⁶⁴² Steigiamojo Seimo darbai. 40 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. balandžio 5 d. posėdis, p. 38.

⁶⁴³ Steigiamojo Seimo darbai. 46 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. liepos 21 d. posėdis, p. 67.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, 69.

⁶⁴⁵ Steigiamojo Seimo darbai. 36 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. vasario 24 d. posėdis, p. 76.

⁶⁴⁶ Steigiamojo Seimo darbai. 37 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. kovo 8 d. posėdis, p. 65.

Teisininkų draugija taip pat domėjosi rengiamu Konstitucijos projektu ir 1922 m. žurnale „Teisė“ publikavo Draugijos narių parengtą Konstitucijos dalies, susijusios su teismais, projektą. Draugija siūlė viename iš būsimos Konstitucijos straipsnių įtvirtinti ir konstitucinę, ir administracinę teisminę kontrolę: „Teismas aiškina įstatymus ir žiūri įstatymų konstitucingumo ir administracijos įsakymų teisėtumo.“⁶⁴⁷ Ši Teisininkų draugijos formuluotė nebuvo įtraukta į Konstitucijos tekstą.

* * *

Konstitucija buvo paskelbta 1922 m. rugpjūčio 6 d.⁶⁴⁸ Joje išvelgtini aspektai, susiję su administracinio teismo funkcija bei apskritai administracijos kontrole. Tai – administracinių aktų teisėtumo kontrolė (68 straipsnis), ginčų tarp vietos savivaldybės organų ir Vyriausybės organų teisminis nagrinėjimas (72 straipsnio 2 dalis), valdininkų atsakomybė ir žalos atlyginimas (18 straipsnis), peticijos teisė (19 straipsnis). Toliau šiuos aspektus apžvelgiame, kiek to reikalauja monografijos tyrimo objektas.

1.1.2. Teisminė administracijos įsakymų teisėtumo kontrolė

Lietuvos Valstybės Konstitucijos (toliau – Konstitucijos) 68 straipsnyje nustatyta, kad teismas sprendžia administracijos įsakymų teisėtumą. M. Römeris nurodė, kad ši nuostata „liečia funkcionalinę teismo kategoriją, kuri dar vadinama administraciniu teismu.“⁶⁴⁹ Analizuodamas šią konstitucinę nuostatą, mokslininkas iškėlė du klausimus: pirma, ar ši nuostata buvo atsitiktinė *quasi*-kontrolė, reiškianti, kad bendrosios kompetencijos teismas, nagrinėdamas bylą ir pastebėjęs neteisėtą administracinį aktą, jo nenaikina, o tik sprendimo motyvuose pažymi akto neatitiktį aukštesnės galios teisės aktams; antra, ar ši nuostata reiškė administracinių aktų teisminę kontrolę, t. y. „skirtingą teismo funkcijos kategoriją“, pasireiškiančią tuo, kad dėl administracinių aktų teisėtumo galima kreiptis į teismą, o šis, konstatavęs administracinio akto neteisėtumą, jį naikino.⁶⁵⁰

M. Römeris buvo įsitikinęs, kad Konstitucijos 68 straipsnis reiškė „administracinio teismo konstitucionalizavimą“,⁶⁵¹ ir tai pagrindė dviem

⁶⁴⁷ „Teisininkų draugijos Konstitucijos projektas, kiek jis liečia Teismą“, *Teisė* 1 (1922): 51.

⁶⁴⁸ „Lietuvos Valstybės Konstitucija“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100-799.

⁶⁴⁹ Römeris, *supra note*, 2: 377.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, 378.

⁶⁵¹ *Ibid.*

argumentais. Pirma, jei 68 straipsnyje būtų reglamentuota atsitiktinė *quasi*-kontrolė, tai nebūtų buvę jokios prasmės apskritai šią nuostatą reglamentuoti, nes būtų pakakę Konstitucijos 64 straipsnio, įtvirtinančio, kad teismas sprendžia remdamasis įstatymais. Tai savaime reiškė, kad teismas negalėtų remtis neteisėtais administraciniais aktais, prieštaraujančiais įstatymams. Antra, M. Römeris akcentavo, kad 68 straipsnyje įtvirtinta tai, kad teismas sprendžia (šis žodis praretintas M. Römerio tekste) administracijos aktų teisėtumą, o esant atsitiktinei *quasi*-kontrolėi, teismas nepriima sprendimų dėl administracinių aktų teisėtumo, jis tiesiog netaiko neteisėtų administracinių aktų ir nedaro iš to išplaukiančių jokių teisinių išvadų. Tik administracinis teismas, pasak M. Römerio, sprendžia dėl administracinių aktų teisėtumo. Todėl M. Römeris Konstitucijos 68 straipsnį laikė „tikslia administracinių aktų teisėtumo kontrole arba administraciniu teismu.“⁶⁵²

Toliau teisininkas, analizuodamas Konstitucijos 68 straipsnį, siekė suvokti, ką reiškė „administracijos įsakymai“: ar individualius, ar norminius („reglamentinius“) administracinius aktus, ar abi šias aktų rūšis, t. y. „administracijos įsakymus“, reikėjo suprasti kaip „generalinį“ institutą, apimančią visus administracinius aktus. Individualūs administraciniai aktai susiję su sąvoka „skundai“. O šios definicinės normos Konstitucijoje nebuvo. Kita vertus, teisininkas rado atsakymą pačioje administracinio teismo raidoje ir tvirtino:

*„Administracinis teismas <...> moderninėje teisinėje valstybėje yra tiek sutapęs su asmenų skundais, kad pačioje sąvokoje jau glūdi šie skundai, kaip jojo konstruktyvinis elementas, tad šio momento nepaminėjimas konstitucijoje <...> negali būti aiškinamas, kaip šio <...> elemento neigimas.“*⁶⁵³

Taip pat mokslininkas atkreipė dėmesį į tai, kad „administracijos įsakymų“ sąvoka paminėta, neminint norminių administracinių aktų, tiksliai dėl „nenustojusios teisiškai administracinės terminologijos Lietuvoje.“⁶⁵⁴ Taigi, M. Römerio nuomone, Konstitucijos 68 straipsnyje įtvirtinti „administracijos įsakymai“ apėmė ir individualius, ir norminius administracinius aktus. Šį savo pamąstymą mokslininkas grindė taip pat ir tuo, kad administracijos įsakymų teisėtumo kontrolė įtvirtinta ne skyriuje, reglamen-

⁶⁵² *Ibid.*, 378.

⁶⁵³ *Ibid.*, 225–226.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, 226.

tuojančiame piliečių teises, o skyriuje, įtvirtinančiame teisminę valdžią. Tai tarsi turėjo reikšti, kad ši norma ne tik taikytina subjektinėms asmenų teisėms ir teisėtiems interesams apginti, bet ji turi veikti kaip priemonė „administracijos darbų teisėtumui sutvarkyti ir pabrėžti bei organizuoti administracijos subordinaciją įstatymui.“⁶⁵⁵

Konstitucijos 68 straipsnio nuostatos esmę M. Römeris analizavo net savo dienoraštyje. Antai mokslininkas 1925 m. balandžio 29 d. paminėjo administracinį teismą, kai Vyriausiojo Tribunolo visuotinis susirinkimas 1925 m. paskelbė teisingumo ministro įsakymą dėl teisėjų togų ir berečių dėvėjimo neteisėtu. Teisingumo ministras iškėlė klausimą, ar apskritai Vyriausiojo Tribunolo visuotinis susirinkimas kompetentingas vertinti ir kritikuoti ministro veiksmus. M. Römeris taip pat išreiškė abejones dėl Vyriausiojo Tribunolo visuotinio susirinkimo kompetencijos spręsti dėl administracinių aktų teisėtumo. Jo nuomone, žodis „teismas“ Konstitucijoje turi būti suprantamas kaip specialios arba bendrosios kompetencijos teismų jurisdikcija nagrinėti administracinių aktų teisėtumą, o ne kaip Vyriausiojo Tribunolo visuotinio susirinkimo kompetencija.⁶⁵⁶ Kitaip tariant, atitinkamais atvejais Vyriausiojo Tribunolo visuotinis susirinkimas veikė kaip administracinis teismas. Ir apskritai dienoraščiuose, kol dar nebuvo priimta 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucija, M. Römeris užsiminė, kad būtų nepageidautina Vyriausiajam Tribunalui suteikti administracinio teismo kompetenciją⁶⁵⁷ (vėliau ši mokslininko nuomonė keitėsi: žr. II dalies 3.1 poskyrį). Taigi teisininkas Konstitucijos 68 straipsnį suprato kaip atskiros specializuotos teisminės institucijos steigimą.

M. Römeris rašė ir apie administracinio teismo funkcijos, įtvirtintos Konstitucijos 68 straipsnyje, likimą galiojant 1922 m. Konstitucijai. Jis pastebėjo, kad Konstitucijos 68 straipsnyje buvo nustatyta administracinių aktų teisėtumo kontrolės funkcija, o ne administracinis teismas kaip teisminė institucija: „konstitucionalizuojama tikrai pati administracinio teismo funkcija, o ne administracinio teismo tam tikras organas.“⁶⁵⁸ Mokslininkas atkreipė dėmesį, kad poreikio nurodyti baudžiamojo ar civilinio teismo funkcijos Konstitucijoje nebuvo, nes Lietuvoje jau veikė šios institucijos, jų organizacija buvo reglamentuota įstatymais, tad „negalėjo

⁶⁵⁵ *Ibid.*, 379.

⁶⁵⁶ Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. balandžio 29 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 76; 82.

⁶⁵⁷ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. liepos 18 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 45.

⁶⁵⁸ Römeris, *supra note*, 2: 379.

kilti abejonės dėl jų iš viso buvimo ir reikalingumo.⁶⁵⁹ Dėl konstitucinio teismo konstitucionalizavimo M. Römeris pabrėžė, kad šis institutas „tiek mažai žinomas ir retai, ypač unitarinėse valstybėse, praktikuojamas, kad Lietuvoje apie jį nebuvo ir galvojama.“⁶⁶⁰ O štai apie administracinę teisimą teisininkas atsiliepė visai kitaip. Pasak jo, administracinio teismo funkcija, iki tol Lietuvoje niekada neveikusi, buvo reikalinga konstitucionalizavimo, nes tai buvo „principinė Lietuvoje teisinė naujiena.“⁶⁶¹ Toliau gvildendamas Konstitucijos 68 straipsnio nuostatos likimą, M. Römeris akcentavo, kad administracinio teismo funkcija buvo nustatyta, o štai paties administracinio teismo Konstitucijoje nenumatyta. Taip, remiantis Konstitucijos 66 straipsniu, įtvirtinančiu, kad teismų organizaciją, kompetenciją ir jurisdikciją nustato įstatymas, administracinio teismo klausimas buvo paliktas spręsti įstatymų leidėjui. Teisininkas pastebėjo, kad ši nuostata buvo neaktuali bendrosios kompetencijos teismams, nes jau galiojo teisės aktas, nustatęs šių teismų statusą. O administracinio teismo likimas „atsidūrė tiesioginėje įstatymų leidėjo dispozicijoje ir nuožiūroje“,⁶⁶² nes administracinių aktų teisėtumo kontrolės funkcija, kaip ir pati administracinio teismo institucija, galėjo veikti tik tokiu atveju, jei įstatymų leidėjas įstatymais būtų įsteigęs tokią instituciją, kuri nebuvo numatyta jokiuose prieš tai priimtuose ir Konstituciją priimančiosios galiojusiųose teisės aktuose.

Deja, per visą Konstitucijos galiojimo laikotarpį įstatymų leidėjas taip ir neįstengė įsteigti administracinio teismo, nors tai buvo jo konstitucinė pareiga. Maža to, jokiam kitam teismui nebuvo suteikta administracinių aktų teisėtumo kontrolės funkcija. Taip Konstitucijos 68 straipsnis liko neįgyvendintas. Analizuodamas susiklosčiusią situaciją, M. Römeris akcentavo:

„Tad spraga ir liko, ir 1922 m. konstitucijos 68 paragrafe nuostatas liko neįgyvendintas: konstitucijos numatyto administracinio teismo Lietuva ir iki šiol nesulaukė, o dėliai to Lietuvoje įsivyravo t. d. policinis valdymo metodas, nes administraciniai aktai, net ir būdami priešingi įstatymui, turėjo imperatyviškai veikti ir galėjo nukonkuruoti įstatymų imperatyvą, negalėdami būti jų teisėtumo atžvilgiu teismo tikrinami ir teismo sprendimu panaikinami.“⁶⁶³

⁶⁵⁹ Ibid.

⁶⁶⁰ Ibid.

⁶⁶¹ Ibid.

⁶⁶² Ibid., 380.

⁶⁶³ Ibid.

Tai, kad nėra administracinių aktų teisėtumo kontrolės instituto, mokslininkas tiesiogiai siejo su policinės valstybės įsigalėjimu mūsų šalyje. Dėl to jis kaltino įstatymų leidėją: „kaltas čia buvo konstitucinio įstatymų leidėjo apsileidimas“,⁶⁶⁴ „jisai 1922 m. konstitucijos 68 paragrafą padarė neveikliu ir bergždžiu.“⁶⁶⁵

Ne tik M. Römeris, bet ir kiti to meto teisininkai pabrėždavo politikų pasyvumą, įgyvendinant Konstitucijos 68 straipsnį. Jie tvirtino, kad Administracinio teismo įstatymo priėmimas „buvo vis atidėliojamas, kol ta pati konstitucija nustojo veikusi.“⁶⁶⁶ M. Finkelšteinas pažymėjo, kad administracinio teismo steigimo Lietuvoje klausimas, prie kurio „darbavosi jau mūsų teisininkai, sudarant įvairius sumanymus, bet, deja, jie visi įstrigo kur nors ministerijos kanceliarijoje.“⁶⁶⁷ S. Bieliackinas Lietuvos Valstybės Konstitucijos 68 straipsnį pavadino deklaratyviu.⁶⁶⁸

Įsigaliojus 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijai, Vyriausiasis Tribūnolas atmesdavo skundus, kuriais buvo ginčijamas administracinių aktų teisėtumas. Savo sprendimus jis pagrįsdavo Konstitucijos 66 straipsniu, įtvirtinančiu, kad teismo kompetenciją nustato įstatymas. O įstatymo, kuriame būtų įtvirtinta administracinių aktų teisėtumo teisminė kontrolė, Lietuvoje nebuvo.⁶⁶⁹ Vyriausiojo Tribūnolo argumentaciją perpasakojo M. Römerio mokinys K. Narkevičius:

„Ir Vyr. Tribūnolas nustatė, kad to paragrafo neužtenka, kad bendri teismai spręstų administracinius ginčus. To pamatavimas buvo toks: tos pačios konstitucijos 66-tas paragrafas užfiksavo, kad teismų organizaciją, kompetenciją ir jurisdikciją nustatys įstatymas. Jokio įstatymo, kuris pavestų bet kuriam teismų administracinio teismo funkcijas, nebuvo. Todėl nėra tokio teismo organo, kuris galėtų šią funkciją vykdyti.“⁶⁷⁰

Toliau apžvelgiame pavykusias rasti Vyriausiojo Tribūnolo bylas. 1923 m. išnagrinėjęs keletą bylų, Vyriausiasis Tribūnolas pripažino skun-

⁶⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶⁶ Narkevičius, *supra* note, 15: 23.

⁶⁶⁷ Finkelšteinas, *supra* note, 16: 161.

⁶⁶⁸ „Vyriausiojo Tribūnolo praktika (1925 m. vasario 4–10 d. sprendimas J. Purickio ir kitų byloje)“, *Teisė* 7 (1925): 67.

⁶⁶⁹ Römeris, *supra* note, 2: 381.

⁶⁷⁰ Narkevičius, *supra* note, 15: 23.

dus nenagrinėtinais ir juos atmetė.⁶⁷¹ Vienoje iš bylų Šiaulių miesto valdyba, remdamasi Lietuvos Valstybės Konstitucijos 68 straipsniu, prašė Vyriausiojo Tribunolo išaiškinti Milicijos įstatymo 3 ir 4 straipsnius ir tai, ar administracija (manyta, Vidaus reikalų ministerijos dalinys) teisėtai reikalauja, kad savivaldybės pareigūnams būtų suteikiamas būstas, kuras, tiekama energija, žirgams pašaras ne tik tarnybos reikalam, bet ir privačiai naudotis. Kitoje byloje buvo prašoma nustatyti, ar finansų, prekybos ir pramonės ministro įsakymas, kurio pagrindu Šiaulių mokesčių inspektorius reikalavo papildomo 1 procento nuo bendrų pajamų valstybinio ir savivaldybių reikalam mokesčio išskaičiavimo litais, buvo teisėtas. Abiem atvejais Vyriausiasis Tribunolas skundus atmetė, remdamasis tuo, kad, nors Konstitucijos 68 straipsnis paveda teismui spręsti administracijos teisėtumą, Konstitucijos 66 straipsnyje įtvirtinta, kad teismų organizaciją, kompetenciją ir jurisdikciją nustato įstatymas. Vyriausiasis Tribunolas konstatavo:

„Mūsų laikinieji teismų sutvarkymo ir kiti tam tikri įstatymai, kurie kaip tik liečia teismų organizaciją, kompetenciją ir jurisdikciją, nenurodo jokios ypatingos administracijos įsakymų apskundimo tvarkos, ir todėl, kolei tam tikras teismų sutvarkymo įstatymas nustatys tvarką, kuria šiam ar kitam organui gali patekti ypatingos bylos dėl kalbamojo 68 str. dalyko, tolei šio straipsnio taisyklė tegali būti teismų taikoma sprendžiant pavestas jiems bendra tvarka bylas, kai jose iškyla kurio nors administracijos įsakymo teisėtumo klausimas; kolei nėra įstatymo, nustatančio ypatingą tvarką 68 straipsniui vykdyti, tolei nei apygardos teismas, nei V. Tribunolas, nei kuris kitas teismo organas negali savo nuožiūra imtis funkcijos, kuri nėra jam, tam tikram teismo valdžios organui, tiesiog pavesta.“⁶⁷²

Vyriausiasis Tribunolas apie Lietuvos Valstybės Konstitucijos 68 straipsnį pareiškė nuomonių ir daugiau. Antai vienoje iš tokių bylų paaiškėjo, kodėl įstatymuose nebuvo nuostatų apie administracijos įsakymų teisėtumo kontrolę. Pagrindinė priežastis ta, kad jauna valstybė paveldėjo carinės Rusijos teisinę bazę, o joje nebuvo numatyta administracinių bylų nagrinėjimo tvarka. Tribunolas konstatavo:

„Pavedama administracines bylas Teismui spręsti Konstitucija duoda Teismui naujos rūšies darbą, įveda Teismo srity naują principą.“

⁶⁷¹ „Vyriausiojo Tribunolo praktika (1923 m. vasario 1 d., 1923 m. gegužės 23 d. sprendimai)“, *Teisė* 4 (1922–1923): 46–47.

⁶⁷² *Ibid.*

*Bet čia yra būtina reikalinga dar nustatyti, kurie administracijos įsakymai, kuriems teismams, kuria tvarka yra skundžiami ir turi būti sprendžiami.*⁶⁷³

Tribunolas nustatė, kad tam reikalingas atskiras įstatymas, o ne Teismo išaiškinimas.

Kitoje byloje, kurioje Biržų apskrities valdyba prašė ištirti Savivaldybės departamento prie Vidaus reikalų ministerijos raštą, kuriuo buvo nurodyta rengti rinkimus mažoritarine sistema, Vyriausiasis Tribunolas pažymėjo, kad, pagal Savivaldybių įstatymo 122–124 straipsnius, teismui yra skųstini tik Savivaldybės departamento kolegialūs nutarimai, priimti, remiantis Savivaldybių įstatymo 150 straipsniu. O Departamento ar jo tarnautojų priimti įsakymai, išaiškinimai negali būti skundžiami teismui.⁶⁷⁴

Taigi, nors Konstitucijoje buvo numatyta administracinių aktų teisėtumo teisminė kontrolė, ši kompetencija nebuvo suteikta jokiam tuo metu Lietuvoje veikiančiam teismui (tačiau buvo išimčių, apie jas žr. I dalies 4.1 ir 4.2 poskyrius).

1.1.3. Administracinių garantijų panaikinimas

Lietuvos Valstybės Konstitucijos II skirsnio, skirto Lietuvos piliečiams ir jų teisėms, 18 straipsnyje įtvirtinta nuostata dėl valstybės tarnautojų atsakomybės: „Einančio savo pareigas valdininko nuskriaustas pilietis turi teisės įstatyme nurodyta tvarka traukti jį teisman be jo vyresnybės leidimo ar sutikimo ir ieškoti nuostolių atlyginimo.“⁶⁷⁵ M. Römeris, aiškindamas šią normą, atkreipė dėmesį į tai, kad nuostata dėl valstybės tarnautojo atsakomybės buvo konstitucionalizuota, nors ir taip aišku, jog egzistavo bendra taisyklė, kad asmens *status libertatis* neliečiamybė galėjo būti ginama baudžiamojo ar civilinio proceso tvarka. Tačiau mokslininkas iškėlė klausimą: „kodėl gi čia tatau ypatingai pabrėžiama ir konstitucionalizuojama valdininkų atžvilgiu, jei to šiaip privatinių asmenų atžvilgiu nedaroma, nes tai yra elementari taisyklė, aiški ir be jos konstitucionalizavimo?“⁶⁷⁶

Kad atsakytų į šį klausimą, M. Römeris prisiminė ir lygino anglosaksų viešosios teisės sistemą su Europos kontinentinės teisės sistema,

⁶⁷³ „Vyriausiojo Tribunolo praktika (Purickio bylos sprendimas)“, *Teisė* 7 (1925): 67.

⁶⁷⁴ „Vyriausiojo Tribunolo praktika (1926 m. vasario 5 d. nutarimas)“, *Teisė* 9 (1926): 82.

⁶⁷⁵ „Lietuvos Valstybės Konstitucija“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100-799.

⁶⁷⁶ Römeris, *supra* note, 2: 231.

Didžiosios Prancūzijos revoliucijos pasekmės, po kurios įsigalėjo griežtas valdžių padalijimo principas ir administracijos atskyrimas nuo teismų, paliekant šiems tiktai tarnybinę administracijos darbų kontrolę, iš kurios ilgainiui išsirutuliojo atskira teismo forma – administracinis teismas. Ši kontrolė buvo siejama su administraciniais aktais. Tačiau teisininkui kilo klausimas dėl civilinės valstybės tarnautojų atsakomybės. Buvo prisiminta iš karto po Didžiosios Prancūzijos revoliucijos susiformavusi *tutelle administrative* (pranc.) sistema.⁶⁷⁷

Tuo metu Prancūzijos viešojoje teisėje vyravo administracijos autonomijos ir bendrosios kompetencijos teismų negalėjimo kištis į administracijos veiklą tendencijos. Taip buvo dėl to, kad baimintis, jog bendrasis teismas per civilinės ir baudžiamosios valdininkų atsakomybės institutus kišis į administracijos veiklą ir taip netiesiogiai kontroliuos jos veiklos teisėtumą. O tai galėjo žeminti administracijos autoritetą, paveikti jos autonomiją. Pasak M. Römerio, tai jau būtų buvusi spraga. Šiai spragai išvengti ir buvo nustatytas principas, kad administracijos valdininkai traukiami baudžiamojon arba civilinėn atsakomybėm tik esant aukštesnio pagal hierarchiją administracijos subjekto sutikimui. Taigi, rutuliojantis administracinei teisei, iš pat pradžių siekta, kad valdininko atsakomybės klausimas pirmiausia būtų sprendžiamas pačios administracijos ir tik jai leidus taikoma atsakomybė keliant bylą valdininkui. Ši tvarka buvo vadinama „administracinėmis garantijomis“ ir panaikinta 1872 m., kai Prancūzijos Valstybės Tarybai buvo suteikta teisminės institucijos kompetencija. Tačiau administracinių garantijų tvarką „pasiskolino“ kitos Europos valstybės, įskaitant carinę Rusiją, nes vadinamoji administracinių garantijų sistema, pasak M. Römerio, „stiprino policinį valstybės valdžios momentą ir buvo carizmui ir jo biurokratinei konstrukcijai labai patogi.“⁶⁷⁸

Atitinkamai Lietuva, anot M. Römerio, perėmė vadinamąsias administracines garantijas iš carinės Rusijos. Bet kadangi jos „įgijo carizmo pavergtose šalyse blogą reputaciją ir tapo nepopuliarios <...>, jų neapykanta buvo tiek stipri, kad Steigiamasis Seimas rado reikalinga tatau pareikšti net pačioje konstitucijoje.“⁶⁷⁹ Taigi, pasak M. Römerio, Konstitucijos 18 straipsnio kilmė ir prasmė buvo radikalus administracinių garantijų konstitucinis panaikinimas. Antai ir Steigiamojo Seimo narys V. Čepins-

⁶⁷⁷ *Ibid.*, 233.

⁶⁷⁸ *Ibid.*, 234.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, 235.

kas Steigiamojo Seimo posėdyje, kurio metu buvo svarstomas Konstitucijos projektas, pasakė: „Demokratinė respublika tai reiškia tokia valstybės forma, kur visuomenės gyvenimas tvarkomas ne klusnumo pamatais, ne vergijos pamatais <...>, bet sąmoningos tautos, liaudies valios reiškimu <...> atsisakyt nuo visų liekanų paklusnumo ir vergijos laikų.“⁶⁸⁰

Konstitucijos 18 straipsnio nuostatos projektas Steigiamajame Seime buvo apsvaistytas 1922 m. kovo 14 d. posėdyje. Čia A. Tumėnas pareiškė, kad Konstitucijos komisijoje, formuojant 18 straipsnio nuostatą, buvo iškelti du klausimai: 1) ar gali būti kreipiamasi į teismą dėl žalos atlyginimo neturint valdininkų vadovybės („vyresnybės“) sutikimo; 2) iš kur žalą patyrė asmenys („nuskriaustieji“) reikalauja nuostolių atlyginimo – iš valstybės ar iš valdininkų. Į pirmą klausimą buvo atsakyta taip: „aiškiai <...> valdininkų vyresnybės sutikimas nereikalingas tam, kad valdininką trauktų atsakomybėn.“⁶⁸¹ Antras klausimas buvo kiek keblesnis. Čia, ko gera, pirmą kartą Lietuvoje buvo apsvaistytas atgręžtinio reikalavimo teisės institutas. Buvo aiškinama, kad valdininkas veikė Vyriausybės vardu, jis buvo Vyriausybės agentas, bet už jį prieš asmenį, patyrusį žalą dėl valdininko veiklos ar neveikimo, pirmiausia turėjo atsakyti valstybė. Posėdyje toliau aiškinama, kad jeigu nustatoma, kad žala padaryta dėl valdininko „blogos valios“, dėl „bloko nusistatymo“ (kaltės), tokiu atveju jis turi būti baudžiamas pagal baudžiamuosius įstatymus, o valstybė turi teisę iš valdininko reikalauti padengti nuostolius, atsiradusius dėl jo kaltės padarytos žalos atlyginimo.⁶⁸² Tą dieną pasiūlytai formulotei buvo pritarta vienbalsiai.

Tačiau kilo diskusijų vėliau, vykstant trečiajam Konstitucijos projekto svarstymui. 1922 m. liepos 11 d. Steigiamojo Seimo posėdyje paaiškėjo, kad Bendrosios teisės komisija pasiūlė išbraukti 1922 m. kovo 14 d. posėdyje svarstytą nuostatos projektą ir vietoj jo įrašyti taip: „visi valstybės valdininkai, nusikaltę eidami savo pareigas, Valstybės Gynėjo traukiami atsakomybėn tąja pat tvarka, kaip ir visi kiti kaltinamieji.“⁶⁸³ Steigiamojo Seimo narys K. Bielinis pareiškė, kad nuostata turi likti tokia, kokiai jau

⁶⁸⁰ Steigiamojo Seimo darbai. 36 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. vasario 24 d. posėdis, p. 80.

⁶⁸¹ Steigiamojo Seimo darbai. 38 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. kovo 14 d. posėdis, p. 6.

⁶⁸² *Ibid.*

⁶⁸³ Steigiamojo Seimo darbai. 45 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. liepos 11 d. posėdis, p. 51.

buvo pritarta. Jo nuomone, svarbiausi šioje nuostatoje yra du aspektai – tai, kad valdininką be Vyriausybės leidimo galima patraukti atsakomybėn, ir tai, kad galima išieškoti nuostolius. Tokią savo nuomonę narys pagrindė tuo, kad, anot jo, Lietuvoje 99 procentai asmenų suimami valdininkams piktnaudžiaujant savo įgaliojimais („sauvaliaujant“). O tai sąlygojo ne tik laisvės apribojimą, bet ir materialinius nuostolius:

„Jeigu valdininkas, kuris turi valdyti įstatymą, žinos, kad už neteisingą suėmimą ir už nuostolius jis neš atsakomybę, aš manau, kad tada bus atsieкта tai, <...>, kad bus tai geras perspėjimas, kad bus suimti ir sodinami kalėjiman ar į koncentracijos stovyklas, kurie to nusipelnė. Dabar, kada valdininkai <...> mano, kad jie už netikusių įstatymo vykdymą ar už padarytus piliečiams nuostolius neatsako, tada jie drąsiai daro visokių sauvalių, o tas paskui rikošetu atsimušą į visą mūsų gyvenimą ir todėl būtina reikia pripažinti piliečiams teisę, ieškoti tų nuostolių atlyginimo.“⁶⁸⁴

Toliau K. Bielinis kalbėjo apie tai, ką aiškino ir M. Römeris, t. y. administracinių garantijų institutą, paveldėtą iš carinės Rusijos:

„Toliau – dėl Vyriausybės sutikimo. <...> turime rusų valdymo laikų liūdną praktiką, kada valdininko, net labai prasikaltusio, negalėjo pilietis patraukti atsakomybėn, nes pirma turėjo gauti to valdininko Vyriausybės sutikimą, bet Vyriausybė <...> neduodavo tokio sutikimo. <...> Tas antras momentas turėtų būti į Konstituciją įrašytas.“⁶⁸⁵

K. Bielinis pabaigė kalbą, sakydamas, kad įtraukus į aptariamą nuostatą projektą šiuos du aspektus bus suvaržytas valdininkų „sauvaliavimas“ ir išvengta begalės nepageidaujamų situacijų. Taigi Steigiamojo Seimo narys pasiūlė balsuoti už kovo mėnesį apsvarstytos nuostatų projektą „be gudrių pataisų, kurių teikia Bendrosios teisės ir Konstitucijos Komisijos.“⁶⁸⁶

Referentas Z. P. Starkus paaiškino,⁶⁸⁷ kodėl Bendrosios teisės komisija atsisakė anksčiau pasiūlytos redakcijos – dėl to, kad pilietis, turėdamas teisę patraukti atsakomybėn valdininką, atsiduria „prokuroro rolėje“. Dėl to buvo siūloma nuostata, atitinkanti ir Laikinąjį Lietuvos teismų ir jų

⁶⁸⁴ *Ibid.*

⁶⁸⁵ *Ibid.*

⁶⁸⁶ *Ibid.*

⁶⁸⁷ *Ibid.*

darbų sutvarkymo įstatymo⁶⁸⁸ 34 straipsnį, įtvirtinusį, kad visi valstybės valdininkai, nusikaltę eidami savo pareigas, Valstybės gynėjo traukiami atsakomybėn tąja pat tvarka kaip ir visi kiti kaltinamieji. Tad Z. P. Starkaus manymu, ši formuluotė juridškai tikslesnė. Taip pat referentas išreiškė abejonį dėl nuostolių išieškojimo – „čia didelis klausimas, kas tuos nuostolius turi mokėti, ar jis pats, ar valstybė.“⁶⁸⁹ Jis suabejojo dėl siūlomos nuostatos įgyvendinimo, paminėdamas ir planuojamą Konstitucijos 68 straipsnio nuostatos projektą dėl teismo, sprendžiančio administracijos įsakymų teisėtumą. Referento nuomone, šis paragrafas ir turi būti garantija nuo neteisėtų administracijos veiksmų: „piliečius saugoja teismas, saugoja nuo sauvalės administratyvinių įstaigų ir atskirų valdininkų.“⁶⁹⁰ Taigi, Z. P. Starkaus teigimu, Laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbų sutvarkymo įstatymo nuostatos bei konstitucinės nuostatos dėl administracijos įsakymų teisminės kontrolės turėjo pakakti. Steigiamojo Seimo nariai nepritarė pasiūlymams ir pasiliko prie anksčiau apsvartyto nuostatos projekto. Prieš nuostatos iš Laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo inkorporavimą į Konstituciją balsavo 43, už jos inkorporavimą – 9 nariai.⁶⁹¹ Taigi nuostata dėl valstybės tarnautojų atsakomybės ir žalos atlyginimo buvo įtvirtinta Konstitucijos 18 straipsnyje.

Iš Steigiamojo Seimo narių pasiūlymų ir svarstymų akivaizdu, kad jie nesuprato žalos, sukeltos dėl valdininkų veiksmų ar neveikimo, atlyginimo mechanizmo, nesuvokė, kuris teismas ir kokiomis teisenos taisyklėmis remdamasis nagrinėtų žalos atlyginimo bylas. Tai buvo pernelyg rimti klausimai, kuriems būtinai reikėjo atskirų studijų. Tačiau tai, kad Steigiamojo Seimo nariai žinojo apie valdininkų piktnaudžiavimą įgaliojimais ir iš carinės Rusijos paveldėtą pasenusį ir jau nebenaudojamą Vakarų Europoje administracinių garantijų mechanizmą, privertė juos priimti teisei valstybei svarbią konstitucinę nuostatą.

1.1.4. Peticijos teisė

M. Römeris savo konstitucinės teisės paskaitose apžvelgė dar vieną Konstitucijos straipsnį, susijusį su administracinės teisės institutu – peticija,

⁶⁸⁸ „Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 2–3.

⁶⁸⁹ Steigiamojo Seimo darbai. 45 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. liepos 11 d. posėdis, p. 51.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ Steigiamojo Seimo darbai. 45 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. liepos 11 d. posėdis, p. 52.

t. y. rašytiniu kreipimusi į įstatymų leidžiamosios valdžios instituciją. Konstitucijos 19 straipsnyje buvo įtvirtinta tokia nuostata: „Kiekvienas pilietis turi peticijos į Seimą teisę.“⁶⁹² Neoficialiame Lietuvos Valstybės Konstitucijos su paaiškinimais leidinyje⁶⁹³ paaiškinta peticijos teisė. Peticija buvo laikomas prašymas ar pareiškimas Seimui, kuriame nurodoma, kokius naujus įstatymus reikia priimti arba pakeisti. Pagal paaiškinamąjį leidinį, tokį pareiškimą Seimui galėjo įteikti kiekvienas pilietis. Bet Seimas tokio pareiškimo arba peticijos galėjo ir nesvarstyti, jeigu nuspręstų, kad pareiškimas menkavertis.⁶⁹⁴

Mūsų laikais peticijos institutą reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtinta, kad asmenys, teikdami peticijas, gali kreiptis ir į Seimą, ir į Vyriausybę, ir į savivaldybę.⁶⁹⁵ O tuo metu apsiribota teise kreiptis į Seimą. Steigiamajame Seime, vykstant trečiajam Konstitucijos svarstymui, referentas Z. P. Starkus pastebėjo, kad Bendrosios teisės komisija siūlė išbraukti šią nuostatą, nes ji yra „karalių, monarchijos laikų palikimas. Tada buvo svarbu tas įrašyti, kad piliečiai turėtų teisės kreiptis į tautos atstovus.“⁶⁹⁶ Pasak referento, pilietis turi teisę kreiptis į Vyriausybę, valstybės vadovą ir kitur, todėl nuostata visiškai nereikalinga. Pasiūlymui nepritarta – už pasiūlymą atsisakyti nuostatos balsavo 5, prieš – 37 Steigiamojo Seimo nariai.

M. Römeris, analizuodamas priimtą nuostatą, išaiškino, kad buvo įtvirtinta piliečių politinė teisė, kuri buvo individualizuota, suteikiant kiekvienam piliečiui teisę kreiptis į įstatymų leidžiamąją valdžią, nenustatant šios teisės įgyvendinimo sąlygų. Teisininkas pripažino, kad didelės politinės reikšmės ši nuostata neturėjo, buvo silpnai veikianti kaip tik dėl jos individualaus pobūdžio. Jo nuomone, daug daugiau reikšmės turėjo

⁶⁹² „Lietuvos Valstybės Konstitucija“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100-799.

⁶⁹³ *Lietuvos Valstybės Konstitucija su paaiškinimais*. Išleido V. Jankūnaitė (Kaunas: 1922); Lietuvos Valstybės Konstitucija su paaiškinimais. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1352, l. 152–168.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, 26.

⁶⁹⁵ „Lietuvos Respublikos peticijų įstatymas“, Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2128; „Lietuvos Respublikos Seimo statutas“, Valstybės žinios, 1994, Nr. 15-249; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 1098 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Peticijų komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“, Valstybės žinios, 1999, Nr. 84-2498; Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. balandžio 6 d. sprendimas Nr. 1-2070 2011-04-06 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo“.

⁶⁹⁶ Steigiamojo Seimo darbai. 45 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. liepos 11 d. posėdis, p. 52.

kolektyvinės viešosios nuomonės, pasireiškiančios per periodinę spaudą, mitingus, eisenas – šios priemonės, pasak mokslininko, yra daug „ryškesnės modernizuotos <...> priemonės“, kuriomis galima daryti „politinį valdžios spaudimą.“⁶⁹⁷ Taip pat teisininkas atkreipė dėmesį, kad šios priemonės gali būti panaudotos kaip informacijos apie Vyriausybę, administraciją šaltinis, ir gali tarnauti kaip jų kontrolės instrumentas.⁶⁹⁸

Peticijos teisę minime monografijoje, nes asmenys dėl vykdomosios valdžios institucijų dažniausiai kreipdavosi kaip tik į įstatymų leidžiamosios valdžios peticijų ir skundų komisijas, nes jos šalia Ministerijų juriskonsultų komisijos, o vėliau Valstybės Tarybos, iš dalies atliko administracinio teismo funkciją (žr. I dalies 1 skyrių).

1.1.5. Ginčai tarp Vyriausybės ir vietos savivaldybių

Konstitucijos 72 straipsnį M. Römeris įvardijo kaip turintį artimą ryšį su administraciniu teismu.⁶⁹⁹ Tačiau šis straipsnis buvo inkorporuotas į Konstitucijos skirsnį, skirtą ne teisminėms institucijoms, o vietos savivaldai. Straipsnis, sudarytas iš dviejų dalių, nustatė, kad Vyriausybė priežiūri, kad vietos savivaldybės subjektai eitų savo pareigas ir kad jų darbas nebūtų priešingas valstybės įstatymams. Taip pat numatė, kad teismas galutinai sprendžia vietos savivaldybės subjektų ginčo bylas su Vyriausybės institucijomis.

M. Römeris, siedamas su administraciniu teismu, analizavo kaip tik antrąją 72 straipsnio dalį ir tvirtino, kad šios dalies nuostata yra susijusi ne su civiliniais ginčais, o su „administracinės teisės ginčais dėl kompetencijos, dėl savivaldybės aktų ir centro valdžios aktų teisėtumo, dėl viešosios teisės konfliktų...“⁷⁰⁰ Šią savo mintį mokslininkas pagrindė tuo, kad pirmoje Konstitucijos 72 straipsnio dalyje nustatyta Vyriausybės vykdoma savivaldybių priežiūra, taip pat tuo, kad antroje straipsnio dalyje numatyti ginčai tarp „savivaldybės organų“ ir „vyriausybės organų“. Tokie ginčai, pasak teisininko, nėra civilinės teisinės prigimties. Be to, jeigu būtų buvę turėti mintyje civilinės teisės ginčai, tai jie turėjo būti reglamentuoti ne skirsnyje apie vietos savivaldą, o atskirai, ir jie būtų susiję ne su vyriausybe, bet su turtiniais teisiniais santykiais.⁷⁰¹ Manytina, M. Römeris teoriją

⁶⁹⁷ Römeris, *supra note*, 2: 235.

⁶⁹⁸ *Ibid.*

⁶⁹⁹ Römeris, *supra note*, 2: 381.

⁷⁰⁰ *Ibid.*

⁷⁰¹ *Ibid.*, 381–382.

apie kompetencijos ginčus perėmė iš Prancūzijos ginčų teismo jurisprudencijos (plačiau žr. III dalies 1.1 poskyrį).

Maža to, teisininkas pastebėjo, kad antroji straipsnio dalis suteikė galimybę skusti Vyriausybės veiksmus, atliekant savivaldybių subjektų veiklos priežiūrą. Kitaip tariant, Vyriausybės išvados dėl savivaldybių veiklos priežiūros neturėjo būti galutinės „ir kad prieš jas vietos savivaldybės subjektai gali atsikirsti skundu į teismą, kuris kilusį ginčą ir sprendžia.“⁷⁰² M. Römeris pabrėžė, kad šią nuostatą teisingai suprato įstatymų leidėjas, „nuolat įvairiose vietos savivaldybės konstrukcijose išlaikydamas teisminių arbitražą šiame viešosios teisės santyky“⁷⁰³ (plačiau apie savivaldybių kontrolę žr. II dalies 4 skyrių).

Steigiamajame Seime antrojo Konstitucijos projekto svarstymo metu aptariama Konstitucijos nuostata nesukėlė diskusijų, nariai vienbalsiai balsavo už ją. Išskyrus tai, kad 72 straipsnio antroje dalyje nebuvo žodžio „galutinai“. Šį žodį pasiūlė įtraukti Steigiamojo Seimo narys Z. P. Starkus.⁷⁰⁴ Žodis „galutinai“ be diskusijų buvo įtrauktas. Trečiojo projekto svarstymo metu šios nuostatos projektas taip pat nekėlė diskusijų ir už ją buvo balsuota vienbalsiai.⁷⁰⁵

* * *

1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje matyti akivaizdžios pastangos įtvirtinti esminius administracinės teisės institutus Lietuvoje: administracinių aktų, viešosios administracijos teisminės kontrolės, peticijos (skundų), viešosios administracijos atsakomybės, žalos, sukeltos dėl viešosios administracijos veiksmų, atlyginimo, ginčų nagrinėjimo tarp vietos savivaldybių ir centrinės vykdomosios valdžios institucijų. Kitaip tariant, matyti įstatymų leidėjo pastangos įtvirtinti nuostatas, ribojančias valdininkų savivalę, piktnaudžiavimą įgaliojimais, taip pat nuostatas, kuriomis siekta atsikratyti pasenusių, paveldėtų iš carinės Rusijos institutų, taip kuriant pagrindus moderniai teisinei valstybei.

⁷⁰² *Ibid.*, 399.

⁷⁰³ *Ibid.*, 381.

⁷⁰⁴ Steigiamojo Seimo darbai. 40 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. balandžio 5 d. posėdis, p. 42.

⁷⁰⁵ Steigiamojo Seimo darbai. 46 sąsiuvinis. Steigiamojo Seimo 1922 m. liepos 21 d. posėdis, p. 70.

1.2. Administracinis teismas 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje

„Iš tos kritikos <...> daugiausiai teko administraciniam teismui, ir iš tų samprotavimų, kurie buvo pareikšti dar kartą paaiškėjo, kaip jisai būtų kenksmingas šiuo metu Lietuvai. <...> administracinis teismas padarytų tai, kad joks valstybinis aparatas nebūtų galimas. Koks gi psichologiškai gali būti valdymas, kaip valdininkas gali duoti kokią nors įsakymą, jei jis žinos, kad dėl kiekvieno įsakymo galima eiti į teismą, galima bylinėtis.“⁷⁰⁶

(Voldemaras, 1927)

Įsigaliojus 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijai ir ilgainiui pastebėjus, kad administracinės justicijos sistema Lietuvoje taip ir nekuriamą, vis pasigirsdavo viena kita užuomina apie administracinio teismo būtinybę. Tokių užuominų randame Teisininkų draugijos veikloje – apie 1924 m. Z. Toliušis skaitė viešą pranešimą administracinės justicijos klausimais.⁷⁰⁷ Kai kurios politinės partijos savo programose įtraukė punktus apie administracinės justicijos vystymą. Antai 1925 m. Lietuvių tautininkų sąjungos programos 17 punkte ir tos pačios sąjungos 1927 m. programos 15 punkte įtvirtinta: „Reikia kuo greičiausiai įvesti Konstitucijos numatytas administracijos teismas.“⁷⁰⁸ Tokį punktą buvo pasitvirtinusi ir Šiaulių tautininkų sąjunga dar 1924 m. programoje.⁷⁰⁹

1926 m. birželio posėdyje ministras pirmininkas M. Sleževičius Seime perskaitė Ministrų kabineto deklaraciją. Joje buvo nurodyta, kad „gyventojams nuo neteisėtų administracijos veiksmų apsaugoti vyriausybė yra pasiruošusi tuojau įvesti administracinį teismą (kairėj plojimas).“⁷¹⁰ Šis pažadas buvo susijęs su tuo, kad naujoji Vyriausybė pirmiausia buvo užsimojusi grąžinti teisėtą tvarką ir ištaisyti buvusios valdžios „padary-

⁷⁰⁶ „P. Minist. Pirmininko Prof. A. Voldemaro kalba“, *Lietuvis*, 1927 m. kovo 12 d., 55, 2.

⁷⁰⁷ „L. Š., J. G., Žvilgsnis praeitin“, *Teisininkų žinios* 27/28 (1965): 8–11; „L. Š. Lietuvos teisininkų draugija“, *Teisininkų žinios* 27/28 (1965): 20–21.

⁷⁰⁸ *Lietuvių tautininkų sąjungos įstatai ir programa* (Kaunas, 1925), 14; *Lietuvių tautininkų sąjungos įstatai ir programa* (Kaunas, 1927), 14.

⁷⁰⁹ „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Teisė* 44 (1938): 522.

⁷¹⁰ Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 22 d., 10-asis posėdis, p. 19; „Naujosios Vyriausybės deklaracija“, *Trimitas*, 1926 m. liepos 2 d., 25, 797.

tas piliečiams skriaudas.⁷¹¹ Antai ir M. Römeris dienoraščiuose rašė, kad administracinis teismas tapo politinės strategijos tikslu po kairiųjų pergalės.⁷¹² Reikia pastebėti, kad vienos iš Seimo frakcijų – lenkų – programoje taip pat buvo punktas apie administracinio teismo, kaip teisinės valstybės vieno iš pagrindų, steigimą.⁷¹³ Tačiau situacija pasikeitė po 1926 m. gruodžio 17 d. įvykdyto valstybės perversmo. M. Römeris pastebėjo, kad naujoji valdžia, tiesiogiai grindžiama valstybės perversmu, niekaip nesusijusiu su konstitucija.⁷¹⁴

Praėjus mėnesiui po perversmo Ministrų kabinete prabilta apie Konstitucijos keitimo projektą,⁷¹⁵ o „poperversminės“⁷¹⁶ Vyriausybės deklaracijoje pasisakyta prieš administracinio teismo steigimą.

1.2.1. Konstitucijos V skyrius: „poperversminė“ deklaracija

1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos (toliau – Konstitucija) V skyrius, sudarytas iš penkių straipsnių, reglamentavo teisminę valstybės valdžią. M. Römeris pastebėjo, kad minėti straipsniai žodis į žodį perrašyti iš 1922 m. Konstitucijos teksto.⁷¹⁷ Tačiau šiame skyriuje pritrūko vieno straipsnio – straipsnio apie administracijos įsakymų teisėtumo kontrolę, t. y. nuostatos apie administracinę teisumą arba jo funkciją, kuri buvo konstitucionalizuota 1922 m. (žr. II dalies 1.1 poskyrį).

M. Römeris konstatavo, kad „1928 m. konstitucijos leidėjas šį nuostatą išmetė iš konstitucijos.“⁷¹⁸ Tokį veiksmažodį mokslininkas aiškino mažų mažiausiai konstitucijos leidėjo abejonėmis administracinio teismo vertingumu Lietuvoje, gal net ir nusistatymu prieš šią teisminę instituciją. Teisininkas padarė išvadą, kad administracinio teismo šalininkais Lietuvoje visada buvo opozicijoje esančios politinės partijos ar srovės, o at-

⁷¹¹ *Ibid.*

⁷¹² Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1926 m. liepos 9 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 41.

⁷¹³ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1926 m. gegužės 27 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 19.

⁷¹⁴ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1926 m. gruodžio 19 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 122.

⁷¹⁵ Maksimaitis Mindaugas, *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija* (Vilnius: Justitia, 2005), 190; Ministrų kabineto 1927 m. sausio 18 d. posėdžio protokolai. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 524, l. 10.

⁷¹⁶ Terminas, vartotas M. Römerio. Žr.: Römeris, *supra note*, 323; 235.

⁷¹⁷ *Ibid.*, 410.

⁷¹⁸ *Ibid.*

sidūrusios valdančioje, jos keisdavo savo nuomonę dėl administracinio teismo ir reikšdavo abejonių dėl jo reikalingumo: „Galima sakyti, kad administracinis teismas Lietuvoje buvo mėgiamas opozicijos ir nemėgiamas valdančiųjų.“⁷¹⁹

M. Römerio žodžiais galima įsitikinti paskaičius Seimo stenogramas. Antai ministras pirmininkas A. Voldemaras 1927 m., skaitydamas Ministrų kabineto „poperversminę“ deklaraciją, pareiškė, kad, nors Lietuvoje yra nemažai administracinio teismo šalininkų, šis teismas nebus steigiamas, nes „administracinis teismas tėra valdžios aparato viršūnė, o ne pamatas. Juo reikia baigti suderintą valstybės aparato veikimą, o ne nuo jo pradėti.“⁷²⁰ Ministras pirmininkas akcentavo, kad administracinis teismas tik įneštų painiavos, nes tam, kad tokia institucija veiktų, būtina, kad kiekvienos valdžios įstaigos kompetencija būtų aiškiai apibrėžta – „gi to nesant šis teismas negalėtų išsistarti, ar byla, dėl kurios kyla ginčų, įeina to organo ar valdininko žinion, ar ne. Vadinasi iš to painiava, susirašinėjimai, bylos tik didėtų.“⁷²¹

Seimo nariai diskusijose dėl „poperversminės“ Ministrų kabineto deklaracijos kritikavo tokį Vyriausybės požiūrį į administracinį teismą. Antai Seimo narys R. Skipitis, tuo metu nepriklausęs jokiai frakcijai, akcentavo, kad Vyriausybė rengiasi nepriimti jokių veiksmų srityje, kurioje seniai reikalingos permainos: „visas kraštas jau nuo seniau laukia labai griežtų priemonių: tai yra administracijos aktų teisėtumo patikrinimas.“⁷²² Toliau politikas pabrėžė, kad valdžios įstaigos (apskrities viršininkas, Žemės reformos valdyba, vidaus reikalų ministras, žemės ūkio ministras) ir toliau galės vykdyti neteisėtus veiksmus. Maža to, politikas pažymėjo, kad kiekvienas administracinis aktas turi turėti įstatymo pagrindą, o jeigu tokio nėra, tai „vien dėl to, kad nėra administracijos teismo, jis nepasidarys teisėtas.“⁷²³ R. Skipitis pastebėjo, kad viena svarbiausių „teisėtumo auginimo priemonių“ yra teisminė administracijos aktų teisėtumo priežiūra, o Vyriausybė, paneigdama šią priemonę, „skaudžiai nusideda valstybei ir lietuvių tautai.“⁷²⁴

⁷¹⁹ *Ibid.*

⁷²⁰ Seimo stenogramos. III Seimo 1927 m. vasario 25 d., 69-asis posėdis, p. 8.

⁷²¹ *Ibid.*

⁷²² Seimo stenogramos. III Seimo 1927 m. kovo 8 d., 71-asis posėdis, p. 8.

⁷²³ *Ibid.*

⁷²⁴ *Ibid.*

Po Seimo narių diskusijų apie „poperversminę“ deklaraciją ministras pirmininkas ir vėl pareiškė, kad šiuo metu administracinis teismas Lietuvai būtų kenksmingas, nes dėl administracinio teismo nebūtų įmanomas joks valstybinis aparatas – esą valstybės tarnautojai negalės priimti jokių sprendimų, žinodami, kad jų sprendimus bus galima skųsti teismams: „bijodamas patekti į teismą dėl tokio ar kitokio įsakymo, jis geriausiai nieko nedarys, nes tik tokiu būdu gali apsaugoti nuo teismo ir užsilikti savo vietoj.“⁷²⁵ Ministras pirmininkas pakartojo, kad pirma reikia suderinti įvairių institucijų veikimą ir tik tada steigti administracinį teismą.^{726, 727}

M. Römeris „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitose“ taip pat aprašė valdančiųjų atstovų „šabloniškus“ argumentus prieš administracinį teismą, suskirstydamas juos taip:

- Lietuvos valstybė per jauna, jos administracijos aparatas naujas, valdininkai nepatyrę, neturintys administracinės veiklos tradicijų, nėra susiformavusios „rutinos ir korporacinės administracinės psichikos (pranc. *esprit de corps*)“;
- administracinis aparatas remiasi vyresnybės, politinės vadovybės nurodymais ir gabumais, o ne valdininkų tarnybiniais sugebėjimais,
- administracinis aparatas lankstus, nes yra valdančiųjų rankose,
- jaunojo administracijos aparato veikla būtų ardoma, jeigu į jo darbą įsikištų „svetimas teisininkų elementas“, nepatenkantis į administracinę hierarchiją, ir sprestų dėl administracijos aktų teisėtumo, taip būtų kompromituojamas administracijos vyresnybės autoritetas ir painiojamas administracijos darbas.⁷²⁸

Mokslininkas pabandė šiuos argumentus paneigti. Pirmiausia jį stebino tai, kad į administracinio teismo teisėjus buvo žiūrima kaip į valdančiųjų priešus, kurie iš anksto bus nusistatę visur „preziumuoti neteisėtumą“. Teisininkas pažymėjo, kad svarbu nustatyti atrankos į administracinį teismą tvarką, dėl kurios į jį patektų:

⁷²⁵ „P. Minist. Pirmininko Prof. A. Voldemaro kalba“, *Lietuvis*, 1927 m. kovo 12 d., 55, 2; Seimo stenogramos. III Seimo 1927 m. kovo 8 d., 71-asis posėdis, p. 16–17.

⁷²⁶ „P. Minist. Pirmininko Prof. A. Voldemaro kalba“, *Lietuvis*, 1927 m. kovo 12 d., Nr. 55, 3.

⁷²⁷ Vyriausybės deklaracijos aspektą dėl administracinio teismo trumpai aptarė M. Römeris ir savo dienoraščiuose. Žr.: Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1927 m. vasario 26 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 157.

⁷²⁸ Römeris, *supra note*, 323: 410.

„žmonės ir valstybiškai nusistatę, kurie į savo darbą nežiūrės kaip į griovimo sportą, kuriame būtinai reikės kibtį prie kiekvienos mažiausios smulkmenos, kad tiktai suardžius kiekvieną aktą, ir žmonės, prityrę valstybinėje veikloje, su administraciniu stažu, žmonės atsargūs, nusimaną sudėtingose valstybinėse problemose.“⁷²⁹

Taip pat teisininkas pabrėžė administracinio teismo misiją – iš anksto pašalinti tam tikrą pavojų. Be to, jis nurodė, kad administracijos tvarkymasis visada bus atsitiktinis („kazuistinis“, „sritinis“), nes vienos įstaiigos vienaip aiškins atitinkamą teisinę administracijos problemą, kitos – kitaip, o administracinis teismas užtikrintų „teisinę harmoniją, teisinį vieningumą.“⁷³⁰ M. Römerio nuomone, neverta iš anksto bijoti administracinio teismo ir jo vengti. Maža to, jis įvardijo du baimės aspektus: pirma, baiminamasi tokio administracinio teismo teisėjo, kuris vadovaujasi principu *fiat iustitia – pereat mundus*,⁷³¹ reiškiančiu, kad bet kuria kaina įkyriai siekiama teisingumo, antras, baiminamasi tokio teisėjo, kuris pateisins valdančiųjų neteisėtus veiksmus ir vadovausis principu *salus rei publicae suprema lex esto*.⁷³²

Taip pat M. Römeris atkreipė dėmesį į tai, kad 1922 m. Konstitucijos 68 straipsnyje įtvirtintos nuostatos pašalinimas iš 1928 m. Konstitucijos V skyriaus nereiškė, jog įstatymu nebuvo galima steigti administracinio teismo: „Tatai tiktai dekonstitucionalizavo administracinį teismą, paliusavo įstatymų leidėją nuo konstitucinės pareigos įsteigti šį teismą, tačiau neuždraudė jį įsteigti įstatymų leidimo keliu.“^{733, 734} Vis dėlto administracinis teismas nebuvo įsteigtas. M. Römeris, komentuodamas 1928 m. Konstitucijos skyrių dėl teismų, kuriame buvo pašalinta nuostata dėl administracinio teismo funkcijos, pažymėjo, kad „valstybė regresuoja į policinių valstybių kategoriją.“⁷³⁵ Maža to, teisininkas išreiškė nuostabą, kad valstybės vadovas, įgijęs įstatymų leidžiamąją galią, nėra suinteresuo-

⁷²⁹ *Ibid.*, 411.

⁷³⁰ *Ibid.*

⁷³¹ Iš lotynų kalbos: „Tebūnie teisingumas, nepaisant pasaulio žūties.“ Žr.: *ibid.*, 412.

⁷³² Iš lotynų kalbos: „Valstybės saugumas (ar gerovė) yra aukščiausias įstatymas.“ Žr.: *ibid.*

⁷³³ *Ibid.*, 412.

⁷³⁴ Tą patį jis teigė ir žiniasklaidoje. Žr.: „Mūsų bendradarbio interviu su prof. M. Römeriu Kredito Įstaigų ir Kooperatyvų Inspekcijos“, *Talka* 7-8/285 (1930), 14.

⁷³⁵ Römeris, M. *Lietuvos Valstybės Konstitucijos reforma*. Kaunas: Dirvos, 1928, p. 39.

tas, kad jo išleisti įstatymai būtų apsaugoti ir kad įstatymų imperatyvas būtų gerbiamas priimant administracinius aktus.⁷³⁶

1.2.2. Konstitucijos 54 straipsnis

Konstitucijos 54 straipsnyje numatyta Valstybės Taryba – nauja institucija, kurios nebuvo prieš tai galiojusioje Konstitucijoje. Konstitucijoje jos paskirtis buvo įvardyta kaip įstatymams tvarkyti ir jų sumanymams ruošti bei svarstyti. Detaliau šios institucijos kompetencija įtvirtinta Valstybės Tarybos įstatyme.⁷³⁷ Kaip tik šio įstatymo 3 straipsnyje įtvirtinta nuostata priartino Valstybės Tarybą prie administracinio teismo idėjos. Tačiau ilgainiui šis priartėjimas sunyko ir M. Römeris Tarybą vadino įstaiga, redaguojančia ir tvirtinančia iš Vyriausybės teisėkūros iniciatyvos išplaukiančius įstatymų projektus, kodifikavimo įstaiga.⁷³⁸

Mokslininkas pasidžiaugė įsteigimu tokios institucijos, kuri veikė demokratinėse Europos valstybėse, tačiau apgailestavo, kad jai nesuteikta administracinio teismo kompetencija.⁷³⁹ Nuostata apie Valstybės Tarybą buvo įtvirtinta Konstitucijos skyriuje, skirtame Vyriausybei. Taigi Valstybės Taryba negalėjo būti laikoma teismine institucija, jos pagrindinė funkcija buvo aptarnauti Ministrų kabineto teisėkūros iniciatyvą, t. y. rengti ir svarstyti įstatymus bei būti „Ministerių Kabineto organu“, pagalbinio jos organu.⁷⁴⁰

Detaliau apie Valstybės Tarybą žr. I dalies 3 skyrių ir II dalies 2.1 poskyrį.

1.2.3. Vyriausybės priežiūra vietos savivaldybių atžvilgiu

Konstitucijos 73 straipsnyje nustatyta Vyriausybės priežiūra vietos savivaldybių organų atžvilgiu, kad šie eitų savo pareigas, o jų veikla nebūtų priešinga įstatymams. Palyginti su 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 72 straipsniu (žr. II dalies 1.1.5 poskyrį), minėtame 73 straipsnyje nebeliko nuostatos apie tai, kad vietos savivaldybių ginčus su Vyriausybės organais sprendžia teismas. M. Römeris aiškino, kad tai, žinoma, nereiškę, jog įsigaliojus naujai Konstitucijai, nebuvo galima spręsti ginčų teis-

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ „Valstybės Tarybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 283–1813.

⁷³⁸ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. rugpjūčio 23 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 429.

⁷³⁹ *Ibid.*

⁷⁴⁰ Römeris, *supra note*, 323: 401.

me, tačiau tokios galimybės buvimas nuo šiolei priklausė įstatymų leidėjo valiai, o tai, „be abejo, silpnina vietos savivaldybės konstrukciją.“⁷⁴¹

1.3. Administracinis teismas 1938 m. Lietuvos Konstitucijos projektuose

*„Ligi šiol administracinis teismas pas mus
yra Vyriausiasis Tribunolas, kuris,
kaip aukščiausiasis teismas, eina
administracinio teismo pareigas
ir atlieka jo darbus.“*⁷⁴²

(S. Šilingas, 1936)

Teisingumo ministro ir Valstybės Tarybos pirmininko S. Šilingo vaidmuo administracinio teismo klausimu buvo dviprasmiškas. Antai 1936 m. spalio 22 d. Seimo posėdyje jis, kaip teisingumo ministras, pasisakė prieš administracinio teismo steigimą Lietuvoje, nes jo funkciją atlieka Vyriausiasis Tribunolas (žr. I dalies 4.1 poskyrį). Tačiau tuo pat metu jis vadovavo Valstybės Tarybos komisijai, sudarytai iš Ministrų kabineto kanceliarijos tarnautojo V. Mašalaičio, Valstybės Tarybos vicepirmininko B. J. Masiulio, referento K. Račkausko ir rengiančiai naujos konstitucijos projektus.⁷⁴³ Pagal minėtos komisijos nuo 1936 m. lapkričio iki 1937 m. balandžio parengtus projektus, Konstitucijoje turėjo būti įtvirtinti ne tik administracinis, bet ir konstitucinis teismai⁷⁴⁴ bei statutinis teismas.⁷⁴⁵ Apžvelgiame projektų normas, kuriose minimas administracinis teismas.

Planuota Konstitucijoje įtvirtinti, kad įstatymuose nurodytų administracijos subjektų veiksmų teisėtumą galima skųsti administraciniam

⁷⁴¹ *Ibid.*, 416.

⁷⁴² „Seimo darbai“, *Trimitas*, 1936 m. spalio 29 d., 44, 1046.

⁷⁴³ Stasio Šilingo trumpa biografija. LMAVB RS, fondas 12, saug. vien. 2980, l. 1; Konstitucijos projektai (1936 m.). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 898, l. 323–336; Konstitucijos projektai (1937). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 943, l. 318.

⁷⁴⁴ Konstitucijos projektai (1936 m.). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 898, l. 127; 137; 140; 142; 153; 154; 156; 158; 168; 169; 303; 314; 317–322; 327–331; 333–335; 384–386; 390; 391; 393; 395; 397; 399–403; 405; 406; 408; plačiau žr.: Maksimaitis Mindaugas, „Konstitucinis Teismas 1938 m. Lietuvos Konstitucijos projekte“, *Jurisprudencija* 52/44 (2004): 19–26.

⁷⁴⁵ Konstitucijos projektai (1936 m.). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 898, l. 51–85; 127–129; 138; 140–143; 152; 153; 155–161; 166–168; 303; 314; 329; 332; 335.

teismui, kad įstatymu bus nustatyta, kas ir kuriuos organų veiksmus galės skųsti šiam teismui, taip pat pabrėžta, kad administracinio teismo santvarka ir teiseną nustatyta įstatymo.⁷⁴⁶ Vėliau šią nuostatą siūlyta suformuluoti kitaip: administracinis teismas turėjo spręsti, ar administracinio subjekto veiksmas nėra priešingas įstatymams, ir, jeigu Teismas pripažįsta, kad priešingas, tokį veiksmą Teismas naikina. Įstatymas dėl administracinio teismo santvarkos ir teisenos taip pat minimas.⁷⁴⁷ Buvo siūlyta ir kitokių formuluočių, pavyzdžiui, „spręsti ginčams dėl teisėtumo įstatymo nurodytų veiksmų, kuriuos daro administraciniai organai, yra Administracinis Teismas“⁷⁴⁸ arba „[A]dministracinių organų veiksmų teisėtumo apsaugai yra Administracinis Teismas.“⁷⁴⁹ Kai kuriuose projektuose buvo numatyta, kad administracinis teismas turėjo spręsti klausimus, „ar ministrų ir jų priklausomų administracijos organų įsakymai, taisyklės ir instrukcijos yra teisėti.“⁷⁵⁰ Visais atvejais Konstitucijos rengėjai matė administracinį teismą kaip administracijos veiklos teisėtumo kontrolės instrumentą.

Taip pat planuota normą apie administracinių veiksmų teisėtumo kontrolę įtvirtinti Konstitucijos skyriuje apie Valstybės administracinę santvarką: „Administracinių organų veiksmų teisėtumas saugomas įstatymu nustatyta aukštesnių organų priežiūros tvarka.“⁷⁵¹ Planuota, kad bus du kontrolės lygmenys – pačios administracijos ir administracinio teismo. Taip buvo ir yra iki šiolei daugelyje Vakarų ir Vidurio Europos valstybių. Be to, tame pačiame projekto variante minėta norma tęsiama nuostata, kad įstatymu nustatoma, kuriais atvejais, kurių administracinių organų ir kurių jų veiksmų teisėtumas saugomas ir teismo tvarka. Tačiau dar tų pačių metų minėto skyriaus projektuose nuostatos apie administracinį teismą nebeliko.⁷⁵² Bebuvo tik nustatyta, kad Vyriausybė prižiūri, jog vietinės ir ūkinės savivaldybės organai tinkamai ir teisėtai atliktų savo darbą, kuris nebūtų priešingas įstatymams, arba kad valdininkai ir kiti skiriami ar renkami pareigūnai, eidami savo pareigas, santykiuose

⁷⁴⁶ Konstitucijos projektai (1936 m.). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 898, l. 104–106; 108.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, 107.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, 109; 110; 112.

⁷⁴⁹ *Ibid.*, 111.

⁷⁵⁰ *Ibid.*, 323.

⁷⁵¹ *Ibid.*, 121; 130.

⁷⁵² *Ibid.*, 125–129; 148; 186–188; 212; 235.

su piliečiais vadovautųsi „didžiausio paslaugumo dėsniu / pradū“,⁷⁵³ kad „griežtai laikytųsi įstatymų nuostatų“,⁷⁵⁴ matyt, preziumuojant, kad tokių principų įtvirtinimas savaime garantuos visada tik teisėtą administracijos organų elgesį.

Iš pradžių planuota, kad administracinis teismas bus atskira teisminė institucija, tačiau vėliau pagalvota, kad šis teismas gali būti Administracinis skyrius Aukščiausiąjame Teisme. Atitinkamai keitėsi ir formuluotės, pavyzdžiui, „Administracinis teismas, arba teismas ginčams dėl administracinių aktų teisėtumo spręsti, yra Administracinis Skyrius Aukščiausiąjame Teisme.“⁷⁵⁵ Dar vėliau buvo planuota, kad Teismas bus Valstybės Taryboje,⁷⁵⁶ kad jį sudarys Respublikos Prezidento septyneriems metams skiriami pirmininkas, jo pavaduotojas ir penki teisėjai.⁷⁵⁷ O dar vėliau apsispręsta, kad apskritai administracines bylas nagrinės Valstybės Taryba,⁷⁵⁸ netgi numatyta, kad šią instituciją sudarys keturi skyriai – įstatymų, konstitucinis, administracinis ir statutinis.⁷⁵⁹ O iš Vyriausiojo Tribunolo kompetencijos siekta eliminuoti administracinių bylų nagrinėjimą. Buvo manyta šiam teismui palikti tik bylas dėl administracinių ir drausminių ginčų autonominiuose kraštuose.⁷⁶⁰ Tačiau kituose projektuose ir vėl planuota, kad Vyriausiasis Tribunolas yra kartu ir administracinis teismas.⁷⁶¹

Minėtuose projektuose planuota, kad administracinis teismas būtų galėjęs kreiptis į konstitucinį teismą, prašydamas nuspręsti, ar taikomas jų byloje įstatymas nėra priešingas Konstitucijai.⁷⁶² Maža to, ketinta nustatyti, kad bylos nagrinėjimas administraciniame teisme stabdomas, kol konstitucinis teismas išspręs atitinkamo įstatymo konstitucingumo klausimą.⁷⁶³

Vėlesniuose 1936–1937 m. Konstitucijos projektuose išskirti bendrieji ir specialieji teismai – specialiais teismais buvo laikomas konstitucinis teis-

⁷⁵³ *Ibid.*, 188, 203.

⁷⁵⁴ *Ibid.*, 235.

⁷⁵⁵ *Ibid.*, 113.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, 141, 236

⁷⁵⁷ *Ibid.*, 133, 143.

⁷⁵⁸ *Ibid.*, 302, 323.

⁷⁵⁹ *Ibid.*, 303.

⁷⁶⁰ *Ibid.*, 309.

⁷⁶¹ *Ibid.*, 310.

⁷⁶² *Ibid.*, 327–329.

⁷⁶³ *Ibid.*, 332.

mas ir administracinis teismas,⁷⁶⁴ vėliau dar ir statutinis teismas.⁷⁶⁵ Administracinis teismas jau nebebuvo įvardytas kaip skyrius Valstybės Taryboje, tačiau jo pirmininku turėjo būti Valstybės Tarybos pirmininkas.⁷⁶⁶

Vienuose projektuose administracinis teismas turėjo būti įvardytas skyriuje apie Valstybės administracinę santvarką, kituose skyriuje, skirtame teisminei valdžiai. Antai viename iš projektų administracinis teismas minimas šalia apylinkės, apygardos teismų, Apeliacinių rūmų, Vyriausiojo Tribunolo ir Kasacinio teismo.⁷⁶⁷

Vėlesniuose projektuose nebeapsiribojama Konstitucijos tekste įvardijamais administracinio teismo įgaliojimais. Buvo minimas įstatymas, turėjęs sureguliuoti administracinio teismo kompetenciją: „Administracinis teismas sprendžia administracines bylas, kurios jam pavestos spręsti įstatymu“;⁷⁶⁸ arba „Administracinis Teismas sprendžia tą administracijos aktų teisėtumo klausimą, kurių sprendimą jam yra pavedęs įstatymas.“⁷⁶⁹ Taigi Konstitucijos projektų rengėjai numatė, kad bus priimtas Administracinio teismo įstatymas, ir nebematė reikalo detalizuoti administracinio teismo kompetencijos Konstitucijoje.

Projektuose minimas ir statutinis teismas, kuriam planuota taip pat suteikti administracinio teismo funkciją. Antai viename iš projektų numatyta, kad šis teismas spręs, ar valstybinio administravimo subjekto veiksmas nėra priešingas Klaipėdos krašto autonomijos statutui⁷⁷⁰ (apie Statutinį Teismą žr. I dalies 6.2 poskyrį).

Kaip matyti, 1936–1937 m. rengiamuose Lietuvos Konstitucijos projektuose būta daugybės administracijos veiklos teisėtumo teisminės kontrolės įtvirtinimo formų. Planuota ir atskira teisminė institucija, ir Administracinio teismo skyrius Valstybės Taryboje, ir Vyriausiajame Tribunole. Planuota, kad administraciniai ginčai, susiję su Klaipėdos krašto administracijos veiksmų teisėtumo kontrole, bus nagrinėjami statutinio teismo. Maža to, planuotas Konstitucijoje įtvirtinti ir konstitucinis teismas, į kurį būtų galėjęs kreiptis ir administracinis teismas. Deja, 1938 m. Konstitucijoje nieko panašaus į čia minimas projektų nuostatas nebuvo įtvirtinta.

⁷⁶⁴ *Ibid.*, 333–334.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, 334.

⁷⁶⁶ *Ibid.*, 335.

⁷⁶⁷ *Ibid.*, 336.

⁷⁶⁸ *Ibid.*

⁷⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁷⁰ *Ibid.*, 138.

M. Römeris savo dienoraštyje minėjo šiuos projektus.⁷⁷¹ Jis atkreipė dėmesį, kad S. Šilingas labai didžiavosi šiais projektais, nes juose pabrėžiamas teisminės valdžios elementas, įsteigiant ir administracinį, ir konstitucinį teismus. Projektai buvo atsiųsti M. Römeriui, kad šis su jais susipažintų ir pateiktų savo nuomonę. Tačiau, tik atsiuntus projektus, patys projektų autoriai (S. Šilingas ir K. Račkauskas) viename susitikime M. Römeriui pranešė, kad projekto idėja žlunga, nes valstybės vadovas A. Smetona pasisakė prieš tokius projektus. Jam jie nepatiko, nes valstybės vadovui pernelyg mažai suteikiama valdžios. Taigi tokių naujosios konstitucijos projektų buvo atsisakyta, o Komisijos nariai įpareigoti performuluoti projektų nuostatas. Greičiausiai M. Römeris nebeteikė jokių pastabų dėl projektų, nes jų jau nebeprireikė.

Po kelių mėnesių M. Römeris pripažino, kad pirmieji projektai jam patiko, nes, nors ir buvo stipriai plėtota Respublikos Prezidento valdžia, šią jo galią numatyta apriboti dėl konstitucinio ir administracinio teismų. Bet kaip tik dėl to projektai ir buvo atmesti, o S. Šilingui nurodyta kurti naują projektą.⁷⁷² M. Römeris dienoraštyje rašė, kad valstybės vadovas rėmėsi JAV pavyzdžiu, kur prezidentas F. Ruzveltas kovojo su teisėjų, turinčių įgaliojimus aiškinti konstituciją ir primesti savo nepajudinamas teises koncepcijas bei trukdyti veikti tiek vykdomajai valdžiai, tiek įstatymų leidžiamajai valdžiai, konservatyvumu. Pats M. Römeris abejojo tokiais argumentais, tvirtindamas, kad Lietuvoje teisėtumą reikėtų pripažinti labiau.⁷⁷³

Taigi nenuostabu, kad nuo 1937 m. balandžio rengtuose Konstitucijos projektuose nebuvo užsiminta apie administracinį teismą ir netgi apie administracinių bylų nagrinėjimą Valstybės Taryboje ar Vyriausiąjame Tribunole.⁷⁷⁴ Stengtasi apsiriboti planuojant nustatyti, kad administracinių subjektų veiksmų tikslingumas ir teisėtumas saugomas įstatymu aukštesnių subjektų priežiūros tvarka ir kad įstatymu nustatoma, kuriais atvejais, kurių administracinių subjektų ir kurių veiksmų teisėtumas galimas ir teismo tvarka.⁷⁷⁵ Tačiau dar 1937 m. sausį balandį rengtuose pro-

⁷⁷¹ Iš M. Römerio dienoraščio. *Teisė ir persitvarkymas* (Vilnius: Mintis, 1989), 257–258; Römer Michał, *Dziennik 1936–1938* (1937 m. balandžio 14 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 191.

⁷⁷² Römer Michał, *Dziennik 1936–1938* (1937 m. rugpjūčio 19 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 255.

⁷⁷³ *Ibid.*

⁷⁷⁴ Konstitucijos projektai (1937 m.). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 943, l. 19; 20; 50.

⁷⁷⁵ *Ibid.*, 24; 54; Konstitucijos projektai (1937 m.). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 962, l. 24; 57; 126; 168.

jektuose buvo planuotos nuostatos apie administracinį, konstitucinį ir statutinį teismus,⁷⁷⁶ o Valstybės Tarybai ketinta skirti visą skyrių.⁷⁷⁷

* * *

Iš visų anksčiau įvardytų Konstitucijos rengėjų idėjų 1938 m. Konstitucijoje buvo palikta viena kukli norma, įtvirtinta 128 straipsnyje. Straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad administracinių organų veiksmų tikslingumą ir teisėtumą saugo aukštesni organai įstatymų nustatyta tvarka, o straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad įstatymų nustatoma, kuriais atvejais administracinių veiksmų teisėtumas saugomas ir teismo tvarka. Seimo nariai šią normą laikė nuostata apie administracinį teismą.⁷⁷⁸ Tačiau buvo palikta ta pati viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolės sistema, kokia ji buvo prieš tai – nustatant tarnybinę kontrolę taisykle, o teisminę – išimtimi. Antai K. Narkevičius pastebėjo, kad „konstitucijos 128 str. iš dalies užfiksavo jau esamą padėtį: daugeliu atsitikimų pas mus vykdoma administracinių veiksmų tarnybinė hierarchinė kontrolė, kai kuriais atvejais administracinius veiksmus pasiekia ir teismo kontrolė.“⁷⁷⁹ Be to, minėta norma buvo įtvirtinta ne Konstitucijos skyriuje, skirtame teisminėms institucijoms, o valstybės administracinę santvarką reglamentuojančiame skyriuje. Valstybės Tarybai iš planuoto viso skyriaus tebuvo palikta viena norma Konstitucijoje (104 straipsnis).

2. Įstatymų, kuriuose numatyta reglamentuoti administracinių aktų teisėtumo kontrolę, projektai

Kadangi 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos nuostata dėl teismo, sprendžiančio administracijos įsakymų teisėtumą, nebuvo įgyvendinta, o 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucija nedraudė tai padaryti įstatymo normomis, kai kurie mokslininkai ir praktikai (daugiausia M. Römeris), politikai (A. Merkys), pareigūnai (J. Mašiotas), suvokdami tokios funkcijos poreikį, siekė administracinių aktų teisėtumo kontrolę, koncentruotą

⁷⁷⁶ *Ibid.*, 72; 100; 101; 132; 133; 155; 156. Apie konstitucinį ir administracinį teismus būta nuostatų, tiesa, ranka išbrauktų, dar ir 1937 m. balandį rengtuose projektuose. Žr.: *Ibid.*, 337; 348; 352; 371; 382; 387.

⁷⁷⁷ *Ibid.*, 19; 48; 75; 104; 137; 161; 341; 376.

⁷⁷⁸ Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. vasario 11 d., 69-asis posėdis, p. 41–42.

⁷⁷⁹ Narkevičius, *supra note*, 15: 25.

vienoje institucijoje (Valstybės Taryboje arba administraciniame teisme), įtvirtinti teisės akte, kuris nebuvo skirtas išskirtinai administracinio teismo statusui ir kompetencijai reglamentuoti. Taip tarsi stengtasi „apgauti“ tuos, kurie priešinosi administracinės justicijos idėjai. Siekta žūtbūt pagaliau įtvirtinti taip reikalingą teisei valstybei administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės institutą.

2.1. Valstybės Tarybos statuto projektas ir jo rengimas

*„Visada svajojau užimti poziciją administraciniame teisme, kai jis pradės formuotis Lietuvoje. Ši viltis pradeda pildytis. Svarbiausia, kad Valstybės Taryba suvoktų savo funkcijas ir užduotis.“*⁷⁸⁰
(M. Römeris, 1928)

1928 m. M. Römeris, žinodamas, kad greitai bus paskirtas Valstybės Tarybos nariu, dienoraščiuose⁷⁸¹ išreiškė viltį, kad ši institucija ilgainiui atliks administracinio teismo funkciją. Mokslininkas prisiminė Prancūzijos valstybės tarybos istoriją, kuri nuo jos įsteigimo praėjus beveik šimtui metų įgijo administracinio teismo kompetenciją. Teisininko nuomone, Valstybės Tarybos statute kompetencija turi būti apibrėžta panašiai kaip kadaise Prancūzijoje – teikti Ministrų kabinetui ar atitinkamam ministrui pasiūlymus dėl administracinių aktų ir pranešti apie įsakymų neteisėtumą. Prancūzijoje iš šios kompetencijos išsivystė administracinis teismas – „viena iš įdomiausių ir galingiausių viešųjų teisinių institucijų XIX amžiuje.“⁷⁸² M. Römeris pabrėžė, kad Valstybės Tarybos nuomonės ar pasiūlymai neprilygs teismo sprendimams, nes jie nesaistys Vyriausybės. Tačiau, teisininko nuomone, daug kas priklausys nuo Valstybės Tarybos gebėjimo suteikti reikšmės ir autoriteto teikiamiems pasiūlymams bei nuomonėms – jeigu taip atsitiktų, tos nuomonės įgytų pripažinimą ir netgi teismo sprendimo galią. Tais metais M. Römeris pirmą kartą išreiškė svajonę būti administracinio teismo teisėju:

„Mane labai paskatino ši Valstybės Tarybos funkcija. Visada svajojau užimti poziciją administraciniame teisme, kai jis pradės formuotis

⁷⁸⁰ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. rugsėjo 22 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 444.

⁷⁸¹ *Ibid.*

⁷⁸² *Ibid.*

*Lietuvoje. Ši viltis pradeda pildytis. Svarbiausia, kad Valstybės Taryba suvoktų savo funkcijas ir užduotis, ir taktiškai bei sumaniai jas vykdydama plėtotų embrionines galimybes, kurios yra įtvirtintos jos statute.*⁷⁸³

1928 m. spalio 1 d. įvyko pirmasis neoficialus Valstybės Tarybos posėdis. Jo metu buvo nuspręsta parengti Valstybės Tarybos statutą, šį darbą atlikti pavesta M. Römeriui.⁷⁸⁴ Pasak B. Masiulio, M. Römeris, remdamasis Valstybės Tarybos įstatymo⁷⁸⁵ 3 straipsniu, kuriame reglamentuota „pastebėjimo teisė“, reiškianti, kad Valstybės Taryba, pastebėjusi administracinių aktų prieštaravimą įstatymams, turėjo apie tai pranešti Ministrų kabinetui arba atitinkamam ministrui, „siūlė sudaryti administracinio teismo surogatą.“⁷⁸⁶ Kaip nurodoma M. Römerio dienoraščiuose, posėdyje kalbėjo Valstybės Tarybos pirmininkas S. Šilingas. Jis siūlė trumpą ir lankstų Valstybės Tarybos statuto tekstą ir apibendrino Tarybos funkcijas taip: 1) kodifikuoti aktus, išdėstyti juos, kartais pateikiant pasiūlymus dėl teisėkūros; 2) rengti įstatymų projektus, teikti nuomones; 3) stebėti administracinių aktų teisėtumą; 4) Respublikos Prezidento prašymu teikti jam nuomones ir pasiūlymus dėl Seimo arba Ministrų kabineto parengtų įstatymų projektų; 5) redaguoti leidinį „Vyriausybės žinios.“⁷⁸⁷ M. Römeris pabrėžtinai akcentavo kvaziteisminę Valstybės Tarybos administracinę funkciją, nustatant administracinių aktų teisėtumo kontrolę pagal suinteresuotų asmenų skundus, pateiktus ministrui ar Ministrų kabinetui, atsižvelgiant į administracinę hierarchiją.⁷⁸⁸ Tačiau ne visi Valstybės Tarybos nariai sutiko su M. Römerio nuomone. Antai V. Kalniečio požiūriu, Valstybės Taryba galėjo stebėti tik norminių administracinių aktų teisėtumą, visų kitų aktų teisėtumo kontrolė negalėjo būti priskirta Valstybės Tarybai, tam turėjo būti steigiamas atskiras administracinis teismas.⁷⁸⁹ Tačiau M. Römeris dienoraščiuose rašė, kad kuo toliau, tuo labiau jis įsitikinęs,

⁷⁸³ *Ibid.*, vertė autorė.

⁷⁸⁴ Masiulis Boleslovas Jonas, „Valstybės Taryba“, *Teisininkų žinios* 25/26 (1958): 11; Valstybės Taryba kūrimosi stadijoje. *Lietuvos aidas*, 1928 m. spalio 4 d., Nr. 200 (414), p. 5.

⁷⁸⁵ „Valstybės tarybos įstatymas“, *Vyriausybės žinios*, 1928, Nr. 283-1813.

⁷⁸⁶ Masiulis, *supra note*, 784: 11.

⁷⁸⁷ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1928 m. spalio 2 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 449.

⁷⁸⁸ *Ibid.*

⁷⁸⁹ *Ibid.*

kad kvaziadministracinio teismo funkcija Valstybės Taryboje turi būti plėtojama, antraip administracijos teisėtumo priežiūros įgaliojimas, įvardytas Valstybės Tarybos įstatyme, liks tuščia frazė.⁷⁹⁰

1928 m. spalio 9 d. įvyko pirmasis oficialus Valstybės Tarybos posėdis, kurio metu priimtas laikinasis Valstybės Tarybos statutas.⁷⁹¹ Jį M. Römeris vadino „bespalviu“, pateikiančiu tik su išorine Tarybos organizacija susijusius aspektus.⁷⁹² Šio statuto projektą⁷⁹³ sudarė 7 straipsniai. Viena jų buvo numatyta, kad ministrai, dalyvaudami Valstybės Tarybos posėdžiuose, turi sprendžiamąjį balsą. Laikinajame statute nebuvo nė žodžio apie administracinių aktų teisėtumo priežiūrą. Galutinę laikinojo statuto redakciją sudarė keturi punktai, o nuostatos apie ministrų dalyvavimą ir sprendžiamąjį jų balsą neliko.⁷⁹⁴

M. Römeris norėjo, kad Valstybės Taryba, patvirtindama jo parengtą statutą, įtvirtintų administracinės kontrolės, atliekamos skundų nagrinėjimo metodu, teisinėje valstybėje koncepciją.⁷⁹⁵ Rengdamas projektą, teisininkas baiminosi, kad kolegos nesupras administracinės priežiūros teisinėje valstybėje svarbos, kad jie dar nebus pasirengę sekti paskui šią jo idėją.⁷⁹⁶

Deja, M. Römerio parengto Valstybės Tarybos statuto projekto nėra išsaugoto, tačiau išlikęs jo aprašymas projekto autoriaus dienoraščiuose.⁷⁹⁷ Projektą sudarė 116 straipsnių, suskirstytų į šešis skyrius: I skyrius – Valstybės Tarybos pirmininkas ir viceprezidentas, II skyrius – Valstybės Tarybos posėdžiai ir bendrosios procedūrų nuostatos, III skyrius – Valstybės Tarybos komisijos ir skyriai, IV skyrius – Valstybės Tarybos funk-

⁷⁹⁰ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 4 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 450.

⁷⁹¹ „Valstybės Tarybos pirmas posėdis“, *Lietuvos aidas*, 1928 m. spalio 10 d., 205/419, 5.

⁷⁹² Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 10 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 453.

⁷⁹³ 1928 m. spalio 4 d. laikinojo Valstybės Tarybos statuto projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 586, l. 16.

⁷⁹⁴ „Valstybės Tarybos uždaviniai. Pasikalbėjimas su Valstybės Tarybos pirmininku p. Šilingu“, *Lietuvos aidas*, 1928 m. spalio 12 d., 207/421, 1.

⁷⁹⁵ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 12 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 454.

⁷⁹⁶ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 14 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 455.

⁷⁹⁷ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 17 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 456.

cijos ir specialių procedūrų nuostatos, V skyrius – Valstybės Tarybos kolegija ir drausmė, VI skyrius – Valstybės Tarybos statuto papildymai ir pakeitimai. IV skyrius buvo išskaidytas pagal Valstybės Tarybos funkcijas: a. kodifikavimo funkcija; b. administracinių aktų teisėtumo kontrolės funkcija; c. teisėkūros pasiūlymų svarstymo ir rengimo funkcija; d. nuomonių teikimo Respublikos Prezidentui funkcija. M. Römeris pripažino, kad svarbiausias jam IV skyriaus b poskyris apie administracijos aktų teisėtumo kontrolę. Kaip nurodoma šiame poskyryje, teisėtumo priežiūra būtų buvusi taikoma visiems administraciniais aktams. Matyt, M. Römeris tame poskyryje aprašė ir priežiūros skundų nagrinėjimo procedūrą, įskaitant hierarchinių skundų nagrinėjimą, nes vėliau detalizavo, kad dėl ministrams pavaldžių įstaigų priimtų aktų Tarybos funkcija turėjo būti nukreipta į hierarchinę suinteresuotų asmenų skundų nagrinėjimo procedūrą, t. y. šioje skundo nagrinėjimo stadijoje suinteresuotas asmuo galėjo pateikti skundą ministrui ir kartu deklaraciją Valstybės Tarybai dėl skundo pateikimo ministrui, pridėdant jo nuorašą. Tokia deklaracija būtų buvusi privaloma Tarybai ir ji būtų turėjusi tikrinti ginčijamo akto teisėtumą, ir jei Taryba pripažintų aktą neteisėtą, turėtų perduoti motyvuotą nuomonę atitinkamam ministrui.⁷⁹⁸

B. Masiulis taip pat paliko trumpą liudijimą apie M. Römerio parengtą Valstybės Tarybos statutą.⁷⁹⁹ Jis tvirtino, kad Taryba būtų turėjusi priimti asmenų skundus dėl jų teisių pažeidimo administracijos veiksmais ir nagrinėti juos Civilinio proceso įstatų nustatyta tvarka bei priimti motyvuotus sprendimus, apie kuriuos turėtų pranešti Ministrų kabinetui ar atitinkamam ministrui. Tie motyvuoti sprendimai būtų laikomi neprivalomomis nuomonėmis Vyriausybei, tačiau tikėtasi, kad būtų jų laikomasi, nes surašyti autoritetingos institucijos. Skundai būtų tarnavę kaip „pastebėjimo“, įtvirtinto Valstybės Tarybos įstatymo 3 straipsnyje, būdas, kuris neprieštaravo minėtai Įstatymo nuostatai, nes nedetalizavo, kaip turėtų būti „pastebimas“ administracinio akto prieštaravimas įstatymui.

Projektas buvo pateiktas S. Šilingui, Valstybės Tarybos pirmininkui, padarytos kelios kopijos susipažinti kitiems Valstybės Tarybos nariams. M. Römeris nekantriai laukė projekto aptarimo Valstybės Tarybos posėdyje. Jis nebuvo tikras dėl V. Kalniečio reakcijos, nes šis buvo studijavęs

⁷⁹⁸ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 15 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 471.

⁷⁹⁹ Masiulis, *supra note*, 784: 11–12; Maksimaitis, *supra note*, 25: 45–46.

Liuksemburge veikiančios Valstybės Tarybos struktūrą ir kompetenciją. Tad teisininkas V. Kalniečiui davė paskaityti monografiją „Administracinis teismas“, kad šis susipažintų su Prancūzijos Valstybės tarybos įgaliojimais.⁸⁰⁰ 1928 m. spalio 23 d. Valstybės Taryboje įvyko pirmasis M. Römerio parengto Valstybės Tarybos statuto projekto aptarimas. Jame nebuvo svarstytas labiausiai jo autoriui rūpintis IV skyriaus b poskyris.⁸⁰¹ Kitas svarstymas buvo spalio 26 d. M. Römeris pastebėjo, kad iš Vyriausybės dar nebuvo jokios nuomonės apie parengtą projektą. Mokslininkas manė, kad tai yra gerai, nes Valstybės Tarybos nariai pirmiausia patys tarpusavyje turi išsiaiškinti Tarybos funkcijas. Taigi teisininkui rūpėjo, ar visi Tarybos nariai vienodai suprato institucijos funkcijas,⁸⁰² ne mažiau svarbu buvo suderinti tą suvokimą ne tik tarp Tarybos narių, bet ir tarp jų bei Vyriausybės.⁸⁰³ 1928 m. spalio 30 d. vykusiame posėdyje paaiškėjo, kad nei S. Šilingas, nei Respublikos Prezidentas neprieštaravo pasiūlytam Valstybės Tarybos funkcijų išdėstymui. M. Römeris džiūgavo: „administracijos teisinės valstybės kontrolės funkcija yra mano svarbiausias ir mėgstamiausias arkliukas Valstybės Tarybos kompetencijų žirgynė.“⁸⁰⁴ Vis dėlto konkrečių kalbų apie IV skyriaus b poskyrį nebuvo. Nebuvo jų ir 1928 m. lapkričio 6 ir 9 dienomis vykusiuose Valstybės Tarybos posėdžiuose.⁸⁰⁵ Pagaliau Valstybės Tarybos statuto projekto IV skyriaus b poskyris buvo svarstomas lapkričio 13 d. Diskusijos daugiausia vyko ne tarp projekto autoriaus ir V. Kalniečio, bet tarp autoriaus ir S. Šilingo. S. Šilingas tvirtino, kad administracinių aktų teisėtumo kontrolė negalima visų administracinių aktų atžvilgiu, tik norminių, ir kad ši funkcija gali būti vykdoma tik tada, kai Vyriausybė prašo pateikti nuomonę dėl jų teisėtumo. M. Römeris rašė:

⁸⁰⁰ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 16 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 456.

⁸⁰¹ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 23 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 459.

⁸⁰² Spaudoje taip pat buvo pasirodę abejonių dėl Valstybės Tarybos funkcijų: „daug kas dar neaišku dėl V. Tarybos veikime ir uždaviniuose.“ Žr.: K. L. V. „Dienos klausimai. Valstybės Taryba“, *Rytas*, 1928 m. spalio 6 d., 226/1406, 1.

⁸⁰³ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 28 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 462.

⁸⁰⁴ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 30 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 463.

⁸⁰⁵ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 6 d., 1928 m. lapkričio 9 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 466; 468.

„Aš gyniau savo tezes, išdėstytas mano statuto projekte, ir kurios, mano nuomone, atitinka Valstybės Tarybos įstatymo 3 straipsnį, t. y. funkcija apima visus administracinių organų aktus, kurie turi teisės akto pobūdį, t. y. juose yra tam tikras nutarimo sprendimas ir kad įstatymas aiškiai, be jokių abejonių, suteikia iniciatyvą pačiai Tarybai, neversdamas jos laukti, kol Vyriausybė paprašys jos nuomonės. Šilingas visomis priemonėmis siekė sumenkinti šią funkciją ir pateikti tik kaip nepivalomą administracinių aktų teisėtumo aiškinimą, vieną iš daugelio, nes kiekvienas ministras šiuo klausimu gali turėti atskirą nuomonę ir pasirinkti sau labiausiai tinkamiausią veiksmą.“⁸⁰⁶

Šiam posėdžiui aprašyti M. Römeris skyrė keletą vakarų.⁸⁰⁷ Mokslininko nuomone, S. Šilingas nepateikė nė vieno įtikinamo argumento ir jautėsi pralaimėjęs debatus. Jis tikėjosi V. Kalniečio pagalbos, bet šis, atrodo, pakeitė savo poziciją ir pasiūlė atidėti diskusijas vėlesniam laikui. M. Römeris pasiūlė keturis klausimus, dėl kurių Valstybės Tarybos nariai turėjo apsispręsti: pirma, ar Valstybės Taryba savo iniciatyva tikrina administracinių aktų teisėtumą (M. Römerio ir V. Kalniečio tezė), ar tik tada, kai Vyriausybė to paprašys (S. Šilingo tezė); antra, jei savo iniciatyva, tai ar ši funkcija bus taikoma visiems administraciniams aktams (M. Römerio ir S. Šilingo tezė), ar tik norminiams administraciniams aktams (S. Šilingo tezė); trečia, ar Taryba atlieka šią funkciją tik tada, kai suinteresuotiems asmenims pats ministras pareiškė savo nuomonę (V. Kalniečio tezė), ar kartu, kai skundas pateikiamas ministrui (M. Römerio tezė apie deklaraciją Tarybai dėl ministrui pateikto skundo); ketvirta, ar Taryba teisėtumo kontrolę atlieka tik remdamasi suinteresuotų asmenų deklaracijomis apie jų skundų pateikimą ministrui (M. Römerio tezė), ar kiekvieną kartą (V. Kalniečio tezė). Posėdyje dėl šių klausimų vyko balsavimas. Visoms M. Römerio tezėms buvo pritarta, išskyrus ketvirtąją. Dėl ketvirtito klausimo buvo pasiūlytas kompromisas – norminiams administraciniams aktams taikyti M. Römerio tezė, o individualiems – V. Kalniečio. Tad projekte reikėjo padaryti tam tikrus pakeitimus.⁸⁰⁸ Taip diskusijos dėl Tarybos kvaziadministracinio teismo funkcijos buvo laimėtos. Tačiau dar

⁸⁰⁶ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 13 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 470. Vertė autorė.

⁸⁰⁷ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 14 d., 1928 m. lapkričio 15 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 470; 471.

⁸⁰⁸ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 16 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 471.

laukė Vyriausybės ir valstybės vadovo pozicijos, tad M. Römeris suprato, kad galutinio laimėjimo kol kas nėra – juk Vyriausybė turėjo pakankamų instrumentų, pavyzdžiui, atsisakyti skelbti Valstybės Tarybos statutą, ignoruoti Tarybos narių išvadas, nuomones dėl neteisėtais pripažintų administracinių aktų, paskirti kitus Tarybos narius.⁸⁰⁹ Per savaitę palaipsniui Valstybės Tarybos narių pozicijos pasikeitė – galiausiai V. Kalnietis pritarė S. Šilingo nuomonei, o B. Masiulis apskritai pareiškė, kad jam reikia laiko apsispręsti. M. Römeris dienoraštyje rašė: „Jei Valstybės Taryba nereikia laisvai savo nuomonės, o tik tai, ko nori ponai, tai dalyvavimas tokioje institucijoje beprasmiš.“⁸¹⁰

Ilgainiui Valstybės Tarybos nariai ėmė rengti „kompromisinį“ Valstybės Tarybos statuto projektą. Projektas sumažėjo iki 55 straipsnių, jam buvo pritarta 1928 m. gruodį.⁸¹¹ Tačiau buvo sutarta, kad jį dar neoficialiai peržiūrės ministras pirmininkas A. Voldemaras⁸¹² ir tik tada jis bus paskelbtas leidinyje „Vyriausybės žinios“. Ministras pirmininkas jį peržiūrėjo, pateikė keletą pastabų, kurios buvo susijusios, be kita ko, su tuo, kad Valstybės Taryba nesvarstytų tų administracinių aktų, kurie skelbiami leidinyje „Vyriausybės žinios“, teisėtumo. Valstybės Tarybos nariai atsižvelgė į pastabas ir įtraukė jas į projektą.⁸¹³ M. Römeris minėjo, kad jam pavyko iš Valstybės Tarybos statuto projekto išbraukti keletą nuostatų – viena jų buvo susijusi su tuo, kad Statutui patvirtinti reikėjo oficialaus sutarimo tarp Tarybos ir Vyriausybės.⁸¹⁴ Šios nuostatos projekte neliko, o Tarybos pirmininkas konfidencialiame rašte ministrui pirmininkui pranešė, kad, Tarybos nuomone, Statutui patvirtinti pakanka Tarybos pirmininko parašo, ir prašė paskelbti jį artimiausiame leidinio

⁸⁰⁹ *Ibid.*

⁸¹⁰ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 21 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 474.

⁸¹¹ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. gruodžio 4 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 480.

⁸¹² Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1929 m. vasario 23 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 31.

⁸¹³ Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1929 m. kovo 18 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 42; Valstybės Tarybos pirmininko S. Šilingo 1929 m. kovo 21 d. konfidencialus raštas ministrui pirmininkui dėl Valstybės Tarybos statuto. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1356, l. 39–40.

⁸¹⁴ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 30 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 478.

„Vyriausybės žinios“ numeryje.⁸¹⁵ Tačiau Statutas taip niekada ir nebuvo paskelbtas oficialiame leidinyje. B. Masiulis tvirtino, kad Statutas „neturėjo laukto formalaus Vyriausybės patvirtinimo, tačiau V. Taryba daugiau mažiau juo vadovavosi.“⁸¹⁶ Toliau apžvelgiame Valstybės Tarybos statuto nuostatas, susijusias su administracinių aktų svarstymu.⁸¹⁷

1928 m. gruodį parengto Valstybės Tarybos statuto projekto⁸¹⁸ 20–27 straipsniai buvo skirti Administracijos aktų skyriui Valstybės Taryboje. Skyriui turėjo pirmininkauti Valstybės Tarybos pirmininkas. Projekte nustatyta, kad skyriaus nariai turėjo sudaryti savo veiklos darbo tvarką, ją turėjo tvirtinti Valstybės Taryba, nustatyta, kiek narių turėjo dalyvauti skyriaus posėdžiuose. Skyriaus nuomonė dėl svarstyto administracinio akto galėjo būti peržiūrėta Valstybės Tarybos, jei per savaitę to pareikalaus Tarybos pirmininkas ar kitas Tarybos narys. Kaip nurodo B. Masiulis atsiminimuose,⁸¹⁹ tokio skyriaus nebuvo, tačiau administracinės teisės klausimais nuomonių projektus rengdavo Tarybos nariai, kuriems tai paskirdavo daryti Tarybos pirmininkas ar jo pavaduotojas. Nuomonės projektą svarstydavo arba tam sudaryta komisija, arba visos sudėties Taryba. Svarstymuose dalyvaudavo ekspertai („žinovai bendradarbiai“) ir referentai, tačiau jie neturėjo sprendžiamojo balso.

Pačiam administracinių aktų svarstymui buvo skirti Statuto projekto 46–55 straipsniai. Pagal Projekto 46 straipsnį, Taryba savo arba Ministrų kabineto, arba ministro iniciatyva svarstydavo galiojančių ir neskustintų teismams norminio ir individualaus pobūdžio administracinių aktų atitiktį įstatymams. Projekto 47 straipsnis įgaliojo Tarybą svarstyti norminius administracinius aktus („reglamentinius administracijos aktus“), priimtus centrinio administravimo subjektų („administracinės galios centro organai“) ir skelbiamus „Vyriausybės žiniose“,⁸²⁰ jeigu jais būdavo įgyvendinami įstatymai, 48 straipsnis numatė Tarybos kompetenciją savo iniciatyva „iškėlus reikalą“ svarstyti individualius administracinius aktus, kai skundai patenka pas ministrą. Projekto 49 straipsnyje numa-

⁸¹⁵ Valstybės Tarybos pirmininko S. Šilingo 1929 m. kovo 21 d. konfidencialus raštas ministrui pirmininkui dėl Valstybės Tarybos statuto. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1356, l. 39.

⁸¹⁶ Masiulis, *supra note*, 784: 12.

⁸¹⁷ Plačiau apie Valstybės Tarybos statutus žr.: Maksimaitis, *supra note*, 331: 56–80.

⁸¹⁸ Valstybės Tarybos statutas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1356, l. 90–95.

⁸¹⁹ Masiulis, *supra note*, 784: 12.

⁸²⁰ Ši nuostata buvo pakeista paprieštaravus ministrui pirmininkui A. Voldemarui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1356, l. 39.

tyta, kad nustačius, jog administracinis aktas prieštarauja įstatymui, apie tai motyvuota nuomone pranešama Ministrų kabinetui ar atitinkamos valdymo srities ministrui (atsiotos nuomonės taip pat turėjo būti pateiktos). Nuomonės buvo reikalaujama ir tokiais atvejais, kai individualus administracinis aktas atitiko įstatymo nuostatas. Projekto 50 straipsnyje buvo numatyta, kad teisminių institucijų administracinių aktų, nepaisant to, kad jie pateko į teisingumo ministro valdymo sritį, teisėtumo Taryba stebėti negalėjo. Projekto 51 straipsnyje nustatyta, kad Taryba nesvarsto jai adresuotų suinteresuotų asmenų skundų dėl administracinių aktų neteisėtumo, bet jie pateikiami Tarybos nariams susipažinti. Pagal projektą, Tarybos nuomonės galėjo būti skelbiamos tik tada, jei ji taip nutardavo.

Vėlesnėje Valstybės Tarybos statuto versijoje,⁸²¹ kiek ji susijusi su administracinių aktų svarstymu, buvo pataisų. Antai, pagal projekto 47 straipsnį, leidinyje „Vyriausybės žinios“ centrinių valstybinio administravimo subjektų skelbiamų norminių administracinių aktų teisėtumo Taryba jau nebesvarstė, tiesiog turėjo tik susipažinti.

Apibendrinant teigtina, kad iniciatyva vykdant administracinių aktų kontrolės funkciją palikta Valstybės Tarybai, o kontrolė turėjo apimti ir norminio, ir individualaus pobūdžio administracinių aktų teisėtumo klausimą. To siekė pirminio Valstybės Tarybos statuto autorius M. Römeris. Administraciniai aktai statute buvo suskaidyti į tris tipus: norminius, individualius ir pavaldžių įstaigų individualius administracinius aktus, kuriuos tarnybinės hierarchijos skundo tvarka kontroliuoja aukštesnieji subjektai. M. Römeris pripažino, kad tokia aktų klasifikacija daugiau ar mažiau atitiko jo pateiktąją, be to, tai, kad skundą buvo galima pateikti Tarybai, kai jis jau pateiktas ministrui, irgi priminė pirminę Statuto projektą versiją, nors tai tebuvo instrumentas sukelti abejonių dėl atitinkamo akto teisėtumo, niekaip neprimenantis skundo, kuriuo kreipiamasi į teismą.⁸²²

* * *

Bet koku atveju visi šie pakeitimai, administracijos kišimasis privertė M. Römerį suabejoti Valstybės Tarybos verte. Jis rašė, kad Taryba gali tapti arba rimta išsamiomis žiniomis apie Vyriausybę, teisę, socialinę konstrukciją pasižyminčia valstybinės minties reiškėja, kurią gerbs Vyriausy-

⁸²¹ Valstybės Tarybos statuto projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1364, l. 283–287; b. 603, l. 3–7; 99–106; b. 1356, l. 40–44.

⁸²² Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. lapkričio 25 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 476.

bė, arba pastumdėle Vyriausybės rankose.⁸²³ Po kelerių metų M. Römeris įvardijo Tarybą septyniais miegančiais broliais,⁸²⁴ dar vėliau nurodė, kad Taryba tapo *de facto* Vyriausybės pastumdėle, įvairiomis gudrybėmis ir kombinacijomis siekianti išlaikyti savo galią.⁸²⁵ Maža to, M. Römeris taip pat pastebėjo, kad kvaziadministracinio teismo funkcija, dėl kurios sutiko būti Tarybos nariu, Valstybės Taryboje taip ir nesivystė.⁸²⁶ Antai jis pastebėjo, kad „Taryba administravimo priežiūros teisėtumo sritį visiškai apleido ir nieko nedaro, išskyrus retus atvejus, kai ministras prašo nuomonės dėl įstatymo nuostatos aiškinimo ar atitikties. Net pačios Tarybos statutas nėra įgyvendinamas.“⁸²⁷ Tačiau ir tie reti atvejai nepasitvirtindavo. M. Römeris aprašė atvejį, kuris atskleidė tikrąjį politikų požiūrį į Tarybą, kai į ją kreipėsi žemės ūkio ministras J. P. Aleksa, klausdamas, ar Žemės ūkio reformos valdybos sprendimas atimti 80 hektarų žemės iš M. Koscialkausio, dalyvavusio 1919 m. pasipriešinime bolševikams, buvo teisėtas. Šį klausimą sprendė Tarybos administracinis skyrius, sudarytas iš Z. Starkaus, J. Papeckio ir M. Römerio. Buvo padaryta išvada, kad žemės atėmimas neteisėtas, nes sprendimas buvo grindžiamas Karo ministerijos taisyklėmis, t. y. administracinėmis nuostatomis dėl medalių įteikimo Lietuvos kariuomenės savanoriams, o ne Žemės reformos įstatymo nuostatomis. Tokiam sprendimui Taryba pritarė plenariniame posėdyje.⁸²⁸ Sprendimas buvo nusiųstas Žemės ūkio ministerijai. Tačiau ministras niekaip nesureagavo į šį sprendimą, ir iš asmens buvo atimta žemė. M. Römeris nesistebėjo tuo, nes atkreipė dėmesį, kad Taryba nėra administracinis teismas, tai ir jos sprendimas neturėjo teisminės galios. Tačiau toks ministro elgesys, pasak mokslininko, kompromitavo ir menkino Tarybą.⁸²⁹

⁸²³ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. rugsėjo 27 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 446.

⁸²⁴ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. sausio 13 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 76.

⁸²⁵ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. gegužės 9 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 134.

⁸²⁶ Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1929 m. lapkričio 9 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 160.

⁸²⁷ Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1929 m. lapkričio 12 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 162.

⁸²⁸ Valstybės Tarybos nutarimą galima perskaityti. Plačiau žr.: *Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais 1929–1937* (Kaunas: „Spindulio“ B-vės spaustuvė, 1937), 39–40.

⁸²⁹ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1930 rugsėjo 7 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 12.

Visuomenėje taip pat sklandė abejingumas Valstybės Tarybai, nors iš pradžių žinia apie šios institucijos įsteigimą buvo sutikta su entuziazmu,⁸³⁰ tiesa, buvo pasirodžiusių ir dvejonių dėl tokios institucijos „produktingumo“:⁸³¹ „Niekas Lietuvoje nežino, ar ji posėdžiauja, <...> kokius klausimus ji svarsto, kokius įstatymus rašo.“⁸³²

2.2. Valstybės Tarybos Teismų santvarkos įstatymo projektas

„Administracinio teismo klausimas Lietuvoje sudaro stambią ir atskirą teisinės politikos problemą.“⁸³³

(Valstybės Taryba, 1928–1929)

Aiškinamajame rašte dėl Ministrų kabineto priimtose Valstybės Tarybos išlaidų sąmatos 1929 metams Valstybės Taryba išreiškė nuomonę, kad teismų sutvarkymas neatidėliotinas dalykas ir kad tai svarbu ne tik teisei, bet „visai mūsų visuomenei.“⁸³⁴ Taigi 1929 m. rugsėjį buvo sudaryta Valstybės Tarybos komisija iš M. Römerio, V. Kalniečio ir B. Masiulio, kurių užduotis buvo ne parengti patį Teismų santvarkos įstatymo projektą, o iš pradžių pagrįsti teisminių institucijų sistemos reformos būtinybę ir nustatyti jos principus, kuriais turėjo remtis Valstybės Taryba rengdama projektą. V. Kalnietis turėjo studijuoti Vokietijos ir Klaipėdos krašto teismų sistemą, M. Römeris – Prancūzijos, Čekoslovakijos ir Lenkijos, o B. Masiulis – Latvijos, Estijos ir Suomijos.⁸³⁵ 1929 m. lapkričio pabaigoje komisija pradėjo darbą. 1930 m. sausį Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisija (lenk. *komisja do projektu organizacji sądownictwa*), sudaryta iš V. Kalniečio, L. Ciplijausko, B. Masiulio, žinovo bendradarbio Vyriausiojo Tribunolo pirmininko A. Kriščiukaičio, kuriai pirmininka-

⁸³⁰ „Apie Valstybės Tarybą“, *Lietuvos aidas*, 1928 m. spalio 11 d., 206/420, 5; „Didelis žingsnis į priekį“, *Lietuvos aidas*, 1928 m. rugsėjo 21 d., 189/403, 1; „Naują Konstituciją paskelbus“, *Lietuvos aidas*, 1928 m. gegužės 26 d., 93/307, 1.

⁸³¹ „Dėl vienos įstaigos įkūrimo“, *Darbininkas*, 1928 m. spalio 7 d., 40/475, 2.

⁸³² „Valstybės Tarybą prisiminus“, *Lietuvos žinios*, 1929 m. lapkričio 21 d., 266/3168, 1.

⁸³³ Valstybės Tarybos dėl Savivaldybių įstatymo projekto aiškinamasis raštas. LCVA, f. 922, ap. 1, b. 4, l. 23.

⁸³⁴ Aiškinamasis raštas dėl Ministerių Kabineto priimtose Valstybės Tarybos išlaidų sąmatos 1929 metams. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1356, l. 74–75.

⁸³⁵ Römer Michał, *Dziennik 1928–1930* (1929 m. rugsėjo 11 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 131.

vo M. Römeris, parengė Teismų santvarkos reformos principus⁸³⁶ (beje, M. Römeris savo dienoraščiuose ne kartą minėjo Teisingumo ministerijos parengtus teisminės reformos projektus, tačiau dažniausia tai būdavo pagal Rusijos įstatymų šablonus sukurti projektai⁸³⁷).

Su rengiama teismų reforma Valstybės Taryboje kilo sumanymas „drauge išspręsti ir administracinio teismo problemą.“⁸³⁸ Manytina, kaip tik M. Römeriui ir kilo ši mintis. Teisininkas liudijo,⁸³⁹ kad 1930 m. sausio pradžioje Teismų sutvarkymo komisija parengė teisminių institucijų schemos principus, kuriuose atsispindėjo teismų instancijos, jurisdikcija. Tą schemą su nedideliais pakeitimais patvirtino Valstybės Taryba. Toliau parengtiems principams turėjo pritarti Ministrų kabinetas. Jam pritarus, turėjo būti rengiamas Teismų santvarkos įstatymo projektas. Schema, pasak M. Römerio, buvo paprasta, nes numatytos trys teisminės institucijos, atitinkančios tris pagrindines instancijas: pirmoji instancija – vienas vietinis teisėjas, kuris galėjo būti vadinamas magistratu, savivaldybės ar miesto teisėju, antroji instancija – apeliacinė, t. y. kolegialus apygardos teismas, ir trečioji instancija – kasacinis civilinėms ir baudžiamosioms byloms ir administracinis teismas dėl visų administracinių aktų, išnaudojus visas gynimosi priemones, Vyriausiasis Tribunolas. Taigi Vyriausiąjį Tribunolą turėjo sudaryti trys rūmai baudžiamosioms, civilinėms ir administracinėms byloms nagrinėti. Principuose buvo pateikti ir kiti aspektai, bet administracinį teismą M. Römeris laikė pačiu svarbiausiu, svarbesniu net už prisiekusiųjų institutą.⁸⁴⁰ Tokiai schemei pritarė dauguma Valstybės Tarybos narių, išskyrus S. Šilingą ir J. Papečkį. Remiantis M. Römerio dienoraščiuose pateikta informacija, aiškios nuomonės dėl administracinio teismo 1930 m. Vyriausybė taip ir neišreiškė.⁸⁴¹

Matyt, iš Vyriausybės nebuvo aiškiai neigiamo atsakymo, nes Komisija ėmėsi rengti Teismų santvarkos įstatymo projektą kartu su nuosta-

⁸³⁶ Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1930 m. sausio 11 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 192.

⁸³⁷ Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1930 m. sausio 25 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 199.

⁸³⁸ Römeris, *supra note*, 1: 562–563.

⁸³⁹ Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1930 m. sausio 11 d., 1930 m. sausio 13 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 192; 193.

⁸⁴⁰ Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1930 m. sausio 14 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 194.

⁸⁴¹ Römer Michał, Dziennik 1928–1930 (1930 m. vasario 22 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 194.

tomis dėl administracinio teismo. 1931 m. kovo 18 d. Valstybės Taryba pirmą kartą svarstė M. Römerio parengtas nuostatas dėl administracinio teismo proceso (lenk. *projekt ustawy o procesie sądowo-administracyjnym*). Šį projektą sudarė 30 straipsnių, kurie buvo parengti remiantis Lenkijos Administracinio Tribunolo įstatymo pagrindu su keliais papildymais iš Prancūzijos administracinių bylų nagrinėjimo procedūros.⁸⁴² Taigi administracinio teismo statusą ir kompetenciją reglamentuojančios normos buvo įterptos į naujai rengiamą Teismų santvarkos įstatymo projektą. Šiomis nuostatomis Lietuvoje būtų įsteigtas administracinis teismas.⁸⁴³ M. Römeris šias nuostatas laikė viso „projekto puošmena ir pasididžiavimu.“⁸⁴⁴ Deja, Valstybės Tarybos parengto Teismų santvarkos įstatymo projekto, kuriame būtų nuostatos dėl administracinio teismo, autorė nerado.⁸⁴⁵ Tačiau išliko keletas liudijimų.

M. Römeris aiškinamajame rašte dėl 1932 m. Administracinio teismo įstatymo projekto užsiminė ir apie prieš tai rengtą Valstybės Tarybos Teismų santvarkos įstatymą, kuriame planuota įtvirtinti administracinio teismo funkciją.⁸⁴⁶ Teisininko aprašytas nuostatas galima sugrupuoti į keturias pagrindines: pirma, administracinis teismas steigiamas tik ginčams dėl administracijos aktų teisėtumo tikrinimo, antra, administracinis teismas tikrina visų administracinių aktų teisėtumą, nebent būtų aiškiai nustatytos išimtys, trečia, administracinis teismas yra vienas visai Respublikai, nėra žemesnės instancijos administracinių teismų, nes jų funkcijas atliks viešojo administravimo subjektai („nes ginčas, prieš patekdamas į administracinį teismą, turės pereiti per hierarchinę eilę veikliosios administracijos organų, kurie, jį sprendami, atliks iš esmės žemesnių instancijų darbą“⁸⁴⁷), ketvirta, administracinis teismas buvo suprojektuotas kaip aukščiausiosios instancijos teismo Administracinis skyrius, sekant

⁸⁴² Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. kovo 18 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 108.

⁸⁴³ Römeris, *supra note*, 1: 563.

⁸⁴⁴ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. birželio 9 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 148.

⁸⁴⁵ Nėra jo Ministrų kabineto 1931 m. birželį svarstytų klausimų parengimo dokumentuose ir apskritai tais metais svarstytoje medžiagoje. Žr.: LCVA, f. 923, ap. 1, b. 676; b. 677; b. 678; b. 679; b. 680.

⁸⁴⁶ Römeris Mykolas, Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas. LMAVB RS, f. 138-2325, l. 10–12.

⁸⁴⁷ *Ibid.*, 10.

1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 69 straipsniu, įtvirtinančiu, kad Aukščiausiasis Teismas visai Respublikos teritorijai tėra vienas.

Pasak M. Römerio, šios nuostatos buvo įterptos į Teismų santvarkos įstatymo projektą, o kitos nuostatos turėjo būti savaime susijusios su kitais Aukščiausiojo Teismo teisėjais ir jo skyriais. Tik keliose projekto vietose teko įterpti vieną kitą nuostatą, susijusią su Administraciniu skyriumi. Taip pat projekte būta nuostatų, reglamentuojančių „tai, kas administracinio teismo funkcijoje proceso atžvilgiu skiriasi nuo kasacinio teismo funkcijos.“⁸⁴⁸

Yra dar vienas liudijimas apie Valstybės Tarybos parengtą Teismų santvarkos įstatymo projektą. 1936 m. teisingumo ministro pareigas ėjęs S. Šilingas viename iš Seimo posėdžių pažymėjo, kad Vyriausybei administracinio teismo, jo kompetencijos klausimas rūpėjo, ir chronologine tvarka papasakojo, „kaip ėjo tas rūpestis.“⁸⁴⁹ Ministras pastebėjo, kad 1928–1930 m. Valstybės Taryba, svarstydamą Teismų santvarkos įstatymą, iškėlė idėją apie administracinį teismą. Per metus Valstybė Taryba parengė įstatymo projektą, kuriame nustatė vieną administracinį teismą visoms administracinėms byloms, t. y. teismą, turėjusį nagrinėti ir individualių, ir norminių („reglamentinių“) administracinių aktų teisėtumą. Tik išimtiniais atvejais, kurie taip pat buvo numatyti įstatymo projekte, į administracinį teismą nebuvo galima kreiptis, pavyzdžiui, dėl teismo nutarimų, diplomatinų aktų, su konstituciniais teisiniais santykiais tarp Vyriausybės ir įstatymų leidžiamosios valdžios susijusių aktų ir pan. Pagal projektą, į administracinį teismą galėjo kreiptis suinteresuotas asmuo, kurio „teisėtas reikalas administraciniu aktu užgautas“. S. Šilingas akcentavo, kad nebuvo net reikalaujama, kad būtų pažeista subjektyvioji asmens teisė. Atitinkamai administraciniam teismui buvo planuojama suteikti plačius įgaliojimus. Projekte buvo numatyta, kad administracinis teismas galėjo išimtiniais atvejais stabdyti administracinio akto galiojimą, patenkinti skundą ir panaikinti aktą pareiškėjų („skundėjų“) bei suinteresuotų („trečiųjų“) asmenų atžvilgiu.

Ir M. Römeris, ir S. Šilingas, pasakodami apie Teismų santvarkos įstatymo, inkorporavusio administracinio teismo funkciją, projekto turinį, paminėjo jo likimą. Manytina, S. Šilingas kalbėjo ne tik apie šio projekto likimą, bet ir apie 1932 m. Administracinio teismo projekto likimą.

⁸⁴⁸ *Ibid.*

⁸⁴⁹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 22 d., 13-asis posėdis, p. 64–65.

S. Šilingas minėtame Seimo posėdyje 1936 m. pasakojo, kad Vyriausybė nuodugniai svarstė Valstybės Tarybos parengtą Teismų santvarkos įstatymo, į kurio normas buvo įtrauktas administracinis teismas, projektą, bet negalėjo sutikti su tokiais plačiais administracinio teismo įgaliojimais. Jis pastebėjo, kad Valstybės Taryba, rengdama projektą, neatkreipė dėmesio į tai, jog Vakarų Europos valstybėse administracinės justicijos institutas vystėsi palaipsniui, „augo šimtmečiais, kruopštaus tyrimo ruošiamas, realių tautos ir valstybės gyvenimo sąlygų auginamas.“⁸⁵⁰ Taip pat akcentavo, kad net Prancūzijoje nėra vieno įstatymo, kuriame būtų įtvirtinta administracinio teismo kompetencija. Vyriausybė, svarstydamą projektą, kėlė klausimą, ar nekiltų rizika „mesti iš karto tokio plataus užsimojimo dalyką į neseniai susikūrusią valstybę.“⁸⁵¹ Vyriausybė nurodė, kad administracinio teismo įgaliojimai galimi tik tokie, kokie įstatyme imperatyviai nustatyti. Maža to, Vyriausybė pažymėjo, kad administracinių aktų apskundimo tvarka, palaipsniui besivystydama, turi atitikti „tą dirvą, kurioj auga“,⁸⁵² todėl kiekviename įstatyme, susijusiame su materialiniu žmogaus interesu, turi būti nustatyti administraciniam skundams spręsti subjektai. Ir čia S. Šilingas atkreipė dėmesį į tai, kad Lietuvos teisės aktuose ši mintis nuosekliai vystoma, o pavyzdžiu paminėjo Vietos savivaldybės įstatymą, kuriame, pasak jo, „aiškiai nustatyta administracinių skundų procedūra“, pasiekianti Vyriausiąjį Tribunalą (žr. I dalies 4.1 poskyrį). S. Šilingas pateikė ir kitų sričių pavyzdžių – socialinio draudimo, žemės tvarkymo, mokesčių sritis, nes Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos, Vyriausiosios žemės tvarkymo komisijos, Vyriausiosios mokesčių komisijos sprendimai galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunalui. Be to, pasak teisingumo ministro, vidaus reikalų ministro sprendimai taip pat galėjo būti skundžiami aukščiausiosios instancijos Lietuvoje teismui (apie „erzacadministracinius“ teismus žr. I dalies 5 skyrį). Ministras akcentavo, kad kiekvienoje komisijoje, nagrinėjančioje administracinius ginčus, dalyvauja teismo atstovai. Be to, teisingumo ministras atkreipė dėmesį į faktą, jog vis dar nėra priimtas Valstybės tarnybos įstatymas, nustatantis valstybės tarnautojo teisinį statusą, todėl administracinis teismas net negalėtų nagrinėti tarnybinių ginčų. Tačiau net jeigu toks įstatymas ir būtų priimtas, pasak S. Šilingo, ne visas bylas nagrinėtų administracinis

⁸⁵⁰ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 22 d., 13-asis posėdis, p. 65.

⁸⁵¹ *Ibid.*

⁸⁵² *Ibid.*

teismas, nes įstatyme būtų numatyti atskiri drausmės teismai. Taigi, pasak S. Šilingo, Vyriausybė nenorėjo imtis rizikos „vienu mostu padaryti tokį dalyką, kuris nėra žinios, ar yra pakankamai išaugęs, kad prigytų krašte.“⁸⁵³ Ministras teisingo tokį Vyriausybės pasirinkimą, aiškindamas, kad aktuose, susijusiuose su materialiais interesais, turi būti numatyta teisminė instancija, o aktuose, susijusiuose su viešosios tvarkos ir valstybės saugumo palaikymu, pakanka vidaus reikalų ministro sprendimų ir jo autoriteto, todėl teisminė instancija nereikalinga:

*„Kur administracinėje instancijoje yra atstovai visuomenės, atstovai suinteresuotų funkcijų, atstovai teisminiai, ten dažniausiai baigiama toj pačioj pirmoj instancijoj, neinant į Vyriausiąjį Tribunalą. Kur administracinis skundas eina ierarchine tvarka, ten dažnai duodama galimybė skųstis Vyriausiajam Tribunalui, ir, pagaliau, ten, kur svarstoma ir sprendžiama valstybės saugumo ar viešosios tvarkos reikalas, administracinis skundas neišeina iš paties administracinio organo ribų.“*⁸⁵⁴

Iš visko, ką pasakė teisingumo ministras, galima išskirti tokias pagrindines mintis, kuriomis buvo argumentuojama, kad Lietuvoje administracinis teismas veikia ir atskiro kurti nereikia: pirma, kai kuriais atvejais Vyriausiasis Tribunalas veikia kaip administracinis teismas; antra, Lietuvos teisiniame reguliavime buvo numatyti pačios administracijos dariniai, nagrinėjantys administracinius ginčus; trečia, skundams dėl viešosios tvarkos įstatymų vykdymo nereikalinga teisminė instancija; ketvirta, kol nėra priimtas Valstybės tarnybos įstatymas, tarnautojai negalėtų savo teisių ginti administraciniame teisme.⁸⁵⁵

1931 m. Valstybės Tarybos pirmininkas S. Šilingas surašė teismų santvarkos klausimus, tarp jų buvo ir susijusių su administraciniu teismu. Matyt, šie klausimai buvo skirti Ministrų kabinetui:

*„Ar į ruošiamą teismų santvarkos įstatymą dėti administracinių teismų? Ar rašyti įstatyme kam priklausys keliaimi vyriausybės nariams, valstybės ir savivaldybės tarnautojams ieškiniai dėl nuostolių, padarytų einant pareigas?“*⁸⁵⁶

⁸⁵³ *Ibid.*

⁸⁵⁴ *Ibid.*, 66.

⁸⁵⁵ Apie šią S. Šilingo kalbą buvo informuota ir spaudoje. Žr.: „Seimo darbai“, *Trimitas*, 1936 m. spalio 29 d., 44, 1046.

⁸⁵⁶ Teismų santvarkos klausimai. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 678, l. 160–161.

Patvirtinant 1936 m. S. Šilingo išsakytas mintis apie Valstybės Tarybos parengtą Teismų santvarkos įstatymo projekto likimą, pateikiama informacija iš Ministrų kabineto posėdžio protokolo: Ministrų kabinetas 1931 m. birželio 9 d. posėdyje pasiūlymą įteisinti administracinį teismą Teismų santvarkos įstatyme atmetė, tvirtindamas, kad reikia gilesnių studijų, detalesnio apsvaistymo pačiose administracijos įstaigose, „nes įvedama Lietuvoje svarbi naujiena ir stambi administracinė ir teisinė reforma“⁸⁵⁷ ir paskatino rengti atskirą Administracinio teismo įstatymą bei atsakė į S. Šilingo anksčiau nurodytus klausimus:

„1/ administracinį teismą išskirti iš teismų santvarkos įstatymo projekto; administracinio teismo įstatymo projektas ruošiamas kartu su bendru teismų santvarkos įstatymo projektu,

2/ teismų santvarkos projekte nežymėti, kam priklausys keliama vyriausybės nariams, valstybės ir savivaldybių tarnautojams ieškiniai dėl nuostolių, padarytų tarnybos pareigas einant, šis klausimas rišamas su administracinio teismo klausimu <...>.“⁸⁵⁸

Taip Lietuvos politiniuose sluoksniuose pirmąkart oficialiai buvo užprotokuluota idėja rengti administracinio teismo įstatymą. Vėliau apie tokį Ministrų kabineto sprendimą Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisija Administracinio teismo įstatymo projekto aiškinamajame rašte pažymėjo:

„Ministerių Kabinetas, rasdamas administracinio teismo projektą reikalingą gilesnių studijų ir tikslesnio apsvaistymo, nes įvedama Lietuvoje svarbi naujiena ir stambi administracinė ir teisinė reforma, kurios vaisiai priklausys nuo jos struktūros ir funkcionalinės krypties,– nutarė administracinio teismo klausimą ir tuo pačiu visus jį liečiančius projekto nuostatus tuo tarpu išjungti iš bendrojo teismų santvarkos įstatymo projekto ir grąžinti Valstybės Tarybai pratęsti šiuo klausimu studijas ir, reikalui esant, paruošti skyrium tam tikrą projektą.

Šis vyriausybės nusistatymas nieko iš esmės nekeičia ir jokių administracinio teismo klausimu esmės direktyvų neduoda. Jisai nesako, kad Valstybės Tarybos komisijos suprojektuota administracinio teismo organizacinė bei funkcionalinė konstrukcija esanti nepriimtina arba dėl ko nors taisytina.“⁸⁵⁹

⁸⁵⁷ Ministrų Kabineto 1931 m. birželio 9 d. posėdis. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 694, l. 81.

⁸⁵⁸ *Ibid.*; Maksimaitis Mindaugas, *Mykolas Römeris – Lietuvos sūnus* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006), 154.

⁸⁵⁹ Römeris, *supra* note, 846: 11.

Tačiau M. Römeris 1931 m. birželio 10 d. dienoraštyje rašė: „Pašalinus administracinį teismą, projektas neteko didžiausios vertės <...>. Po vakarykščio posėdžio buvo pikta ir liūdna.“⁸⁶⁰ Šio projekto nesėkmė vertė M. Römerį mąstyti apie išėjimą iš Valstybės Tarybos.⁸⁶¹ Mokslininkas prisipažino, kad dirbo dvejus metus prie šio projekto, kantriai ištverė visus smūgius, tikėdamasis administracinio teismo įsteigimo kaip didžiausio turto ir nepaprastai teigiamos reikšmės turinčio veiksnio visai teismų reformai.⁸⁶²

Nepaisant visko, 1932 m. Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisija pateikė Administracinio teismo įstatymo projektą ir aiškinamąjį raštą prie jo (apie šį projektą žr. II dalies 3.1 poskyrį).

2.3. Valstybės kontrolės organų nutarimams skusti įstatymo projektas

Valstybės kontrolės įstatymo⁸⁶³ 22 straipsnis įpareigojo valstybės kontrolierių spręsti dėl Valstybės kontrolės organų priimtų nutarimų, su kuriais nesutinka atitinkamos institucijos. 1936 m. spalio 15 d. Seimo posėdyje Valstybės kontrolės generalinis sekretorius J. Mašiotas pranešė apie su šiuo straipsnio įgyvendinimu susijusią situaciją.⁸⁶⁴ Praktikoje šis straipsnis buvo taikomas taip: ministrai prašydavo kontrolieriaus dėl tam tikrų Valstybės kontrolės sprendimų nedaryti įskaitų, o kontrolierius savo ruožtu galėjo įskaitą panaikinti arba palikti. Tačiau dažniausiai kontrolierius nepriimdavo sprendimų dėl tokių įskaitų, nes tokios teisės jis neturėjo, jeigu ministras išreikšdavo nesutikimą. Taigi susiklostė tokia situacija, kai niekas nepriimdavo sprendimų dėl tokių įskaitų. Atitinkamai susidarė nemažai bylų, kai tos įskaitos liko nepatvirtintos.⁸⁶⁵ Tuomet, remiantis 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 62 straipsniu, sprendimų priėmimo funkcija, įskaitant įskaitų teisėtumo bylas, pavesta Ministrų kabinetui. 1930 m.

⁸⁶⁰ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. birželio 10 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 149.

⁸⁶¹ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. birželio 13 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 150.

⁸⁶² Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. birželio 25 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 156.

⁸⁶³ „Valstybės kontrolės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1926, Nr. 224-1461.

⁸⁶⁴ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-ojo posėdžio protokolai, p. 54.

⁸⁶⁵ Ministrų kabineto reikalų vedėjo 1932 m. gruodžio 15 d. raštas valstybės kontrolieriui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 914, l. 527.

Ministrų kabinetas sudarė komisiją iš finansų ministro, teisingumo ministro ir Valstybės kontrolės atstovo įskaitoms teisėtumui svarstyti. Buvo sutarta, kad jeigu komisija nepriima sprendimo dėl įskaitos, tokią bylą turi nagrinėti Ministrų kabinetas. Taip tęsėsi kurį laiką, tačiau valstybės kontrolieriui kilo abejonių dėl to, ar vykdomoji valdžia turi teisę naikinti Valstybės kontrolės priimtus sprendimus dėl padarytų įskaitų – juk tokiu būdu kišamasi į Valstybės kontrolės atliekamą reviziją.⁸⁶⁶ Ministrų kabinetui tokių abejonių nekilo, grindžiant Ministrų kabineto funkciją 1928 m. Konstitucijos 31 ir 53 straipsniais, kuriuose nustatyta, kad valstybės biudžetas tvirtinamas Seimo, o jo nesant valstybės vadovo.⁸⁶⁷ Šis klausimas 1933 m. perduotas Valstybės Tarybai. Valstybės Taryba padarė išvadą, kad Ministrų kabinetui, remiantis konstituciniais ir įstatyminiais nuostatais, nebuvo suteikta teisė naikinti Valstybės kontrolės priimtų sprendimų dėl įskaitų, o dėl Valstybės kontrolės priimtų įskaitų turėjo spręsti Seimas, jo nesant, Respublikos Prezidentas, tvirtindamas valstybės kontrolieriaus pristatytą valstybės biudžeto vykdymo apyskaitą.⁸⁶⁸ Taigi, pasak J. Mašio-to, susidarė kebli padėtis, kai bylos dėl įskaitų apskritai likdavo neišnagrinėtos. Dėl šios priežasties Ministrų kabinetas pateikė Valstybės kontrolės organų nutarimams skųsti įstatymo projektą.⁸⁶⁹

Iš pradžių teisės aktą siūlyta vadinti Valstybės kontrolieriaus sprendimams skųsti įstatymu.⁸⁷⁰ Įstatymą turėjo sudaryti 19 straipsnių. Valstybės kontrolieriaus sprendimams skųsti prie Valstybės kontrolės planuota įsteigti Skundų tarybą, kurią turėjo sudaryti Ministrų kabineto siūlymu Respublikos Prezidento skiriami pirmininkas (valstybės kontrolierius arba Valstybės kontrolės generalinis sekretorius) ir du nariai (Valstybės Tarybos narys ir jį pavaduojantis kitas Valstybės Tarybos narys bei Vyriausiojo Tribunolo teisėjas ir jį pavaduojantis kitas teisėjas). Taryba turėjo nagrinėti skundus dėl valstybės kontrolieriaus sprendimų, kuriuos jį įgaliojo priimti Valstybės kontrolės įstatymo 14 ir 22 straipsniai dėl slaptų

⁸⁶⁶ Apie tai rašyta ir tuometinėje žiniasklaidoje. Žr.: „Reiks atlygint neteisėtas išlaidas“, *Sekmadienis*, 1934 m. sausio 7 d., 1/305, 1.

⁸⁶⁷ Ministrų kabineto reikalų vedėjo 1932 m. gruodžio 15 d. raštas valstybės kontrolieriui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 914, l. 527.

⁸⁶⁸ Plačiau žr.: *Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais 1929–1937* (Kaunas: „Spindulio“ B-vės spaustuvė, 1937), 127–128.

⁸⁶⁹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-ojo posėdžio protokolas, p. 54.

⁸⁷⁰ Valstybės kontrolieriaus sprendimams skųsti įstatymas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 914, l. 413–415; 419–421.

dokumentų kontrolės ir Valstybės kontrolės organų priimtų sprendimų, su kuriais nesutinka atitinkamos įstaigos. Numatyta, kad valstybės kontrolieriaus sprendimus galima skųsti Skundų tarybai ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo įskaitymo padarymo dienos. Įstatymo projekte numatytas ginčų dėl valstybės kontrolieriaus priimtų sprendimų nagrinėjimo procesas – nustatyta, kad į Skundų tarybos posėdžius galėjo būti kviečiami ekspertai (žinovai), nurodyta pranešimų apie posėdžius įteikimo tvarka, Skundų tarybos teisė susipažinti su nagrinėjamos bylos medžiaga, posėdis laikytas teisėtu, jei jame dalyvauja visi nariai, posėdžiai turėjo būti nevieši, o atitinkamais atvejais netgi slapti, sprendimai turėjo būti priimami balsų dauguma ir jie negalėjo būti skundžiami. Pereinamosiose nuostatose numatyta, kad Ministrų kabineto išnagrinėtos bylos neskundžiamos, o neišnagrinėtos perduodamos Skundų tarybai.

1936 m. spalio pradžioje grįžta prie Valstybės kontrolės organų nutarimams skųsti įstatymo projekto. Pagal šį projektą,⁸⁷¹ skundai galėjo būti teikiami pagal Valstybės kontrolės įstatymo 7 (dėl faktinės revizijos), 14 ir 15 (dėl galutinės revizijos) straipsnius, taip pat skundus galima buvo teikti dėl prašymų peržiūrėti Valstybės kontrolės sprendimus, atsiradus naujiems duomenims.

Rasti ir kiti minėto įstatymo projektų variantai. Antai viename iš jų planuota, kad Valstybės kontrolės Skundų tarybos nariai skiriami ne Ministrų kabineto, o ministro pirmininko siūlymu, skundai paduodami ne per šešis mėnesius, bet per tris.⁸⁷²

Seimo nariai, svarstydami šias projekto nuostatas, tvirtino, kad tokia taryba „yra kaip atskiras teismas“,⁸⁷³ ir kėlė klausimus, ar tai neprieštarauja 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 69 straipsniui, nustatančiam, kad Aukščiausiasis Teismas visai Respublikos teritorijai yra tik vienas. A. Merkys priminė Seimo nariams, kad tai būtų ne vienintelis teisės aktas, kurio dėsniai „sudaro neva administracinių teismą.“⁸⁷⁴ Pasak jo, tokių „erzacadministracinių“ teismų Lietuvoje daug ir šiuo projektu siekiama įsteigti dar vieną tariamą administracinių teismą (žr. I dalies 5 skyrių). Sei-

⁸⁷¹ Valstybės kontrolės organų nutarimams skųsti įstatymas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 914, l. 514–515.

⁸⁷² Valstybės kontrolės organų nutarimams skųsti įstatymas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 914, l. 518;

⁸⁷³ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-ojo posėdžio protokolas, p. 53.

⁸⁷⁴ *Ibid.*, 55.

mo narys vis tiek pasidžiaugė, kad tokia institucija gali būti įsteigta, kad tai „žingsnis pirmyn prie administracinio teismo galutinio sudarymo. Šiame projekte išreikšta administracinio teismo idėja.“⁸⁷⁵ Kartu A. Merkys kritikavo patį projektą, nes iš projekto nuostatų liko neaišku, ar Taryba pakeistų valstybės kontrolieriaus funkciją, įtvirtintą Valstybės kontrolės įstatymo 22 straipsnyje, ar Taryba būtų kaip patariamasis organas, bet tokiu atveju tai nesiderintų su tuo, kad jos sprendimai neskundžiami. A. Merkio nuomone, Tarybos sprendimai neturėtų būti galutiniai, o skundžiami teismams. Pačią Tarybą turi sudaryti ne trys asmenys, bet penki ir dalis iš jų turėtų būti iš administracijos.

Seime nuspręsta sudaryti komisiją, kuri atskirai svarstys Valstybės kontrolės organų nutarimams skųsti įstatymo projektą ir teiks siūlymus Ministrų kabinetui bei Seimui. Komisiją sudarė Seimo nariai P. Barkauskas, A. Pimpė, A. Merkys, J. Viliušis. Komisija pateikė savo pasiūlymus dėl projekto Ministrų kabinetui 1936 m. spalį. Planuota papildyti Valstybės kontrolės įstatymą nuostatomis apie Valstybės kontrolės tarybą,⁸⁷⁶ kurią turėjo sudaryti valstybės kontrolierius, Valstybės kontrolės generalinis sekretorius, revizijų departamentų direktoriai, juriskonsultas ir kiti atitinkami asmenys. Projekte pateikta daug platesnė Tarybos kompetencija – spręsti skundus dėl Revizijų departamento ir valstybės kontrolieriaus nutarimų, prašymus patikrinti apyskaitas, peržiūrėti Valstybės kontrolės revizijų išvadas ir nutarimus, sprendimus dėl iškilusių naujų aplinkybių, atsiradusių naujų dokumentų, peržiūrėti valstybės biudžeto vykdymo apyskaitą prieš pateikiant ją Seimui, Valstybės kontrolės įstaigos biudžeto projektą prieš pateikiant jį Ministrų kabinetui, svarstyti visus klausimus, kuriuos pasiūlo valstybės kontrolierius. Nagrinėjant skundus dėl Revizijų departamento ir valstybės kontrolieriaus nutarimų, prašymus patikrinti apyskaitas, peržiūrėti revizijos išvadas dėl atsiradusių naujų aplinkybių, posėdžiuose turėjo dalyvauti Respublikos Prezidento paskirti Valstybės Tarybos narys ir Apeliacinių Rūmų teisėjas. Dėl šiose srityse priimtų Valstybės kontrolės tarybos sprendimų teisėtumo per vieną mėnesį galėjo būti paduotas skundas Vyriausiajam Tribunolui. Jeigu šis panaikintų Valstybės kontrolės tarybos sprendimą, tai Taryba turėjo iš naujo svarstyti bylą, sekdamą Vyriausiojo Tribunolo nuostatų aiškinimo. Toks Tarybos sprendimas būtų galutinis ir nebeskundžiamas.

⁸⁷⁵ *Ibid.*

⁸⁷⁶ Valstybės kontrolės įstatymo pakeitimo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 914, l. 520–522.

Ministrų kabinetas palaikė pasiūlymus nepriimtinais.⁸⁷⁷ Tad Seimo narių komisija siekė parengti Ministrų kabinetui „priimtinesnį“ projektą. Jo mes neradome, tačiau iš Seimo posėdyje vykusio vėliausio Valsybės kontrolės organų nutarimams skūsti įstatymo projekto svarstymo aišku, kad Skundų taryba veiktų po to, kai valstybės kontrolierius priimtų sprendimą, remdamasis Valstybės kontrolės įstatymo 22 straipsniu. Taigi iš esmės Skundų taryba prie Valstybės kontrolės būtų apeliacine instancija valstybės kontrolieriaus ir kitų šios institucijos darinių priimtiems sprendimams.⁸⁷⁸ Šį kartą Seimas atmetė projektą, grįsdamas tokį savo sprendimą tuo, kad Tarybos teisinis statusas liko neaiškus, neaiški liko ir tvarka, kuria vadovautųsi Taryba priimdama sprendimus – apeliacinė, kasacinė ar revizinė.⁸⁷⁹ Daugiau šis projektas nebuvo svarstomas nei Seime, nei Ministrų kabinete,⁸⁸⁰ tačiau laikraščiuose vis pasirodydavo straipsnių, kaip ir kas turėtų dalyvauti priimant galutinius Valstybės kontrolės sprendimus.⁸⁸¹

Rengta ir daugiau įstatymų, kuriuose vienaip ar kitaip planuota administracinio teismo funkcija, įvardijant institucijas komisijomis, pavyzdžiui, Viešojo atsiskaitymo įstaigų ir įmonių priežiūros įstatymo projekte numatyta revizijos skundų komisija ir pan.⁸⁸²

2.4. Teisės aktų projektų, susijusių su Statutinio Teismo steigimu, paketas⁸⁸³

Rengiant Statutinio Teismo įstatymo projektus (apie Statutinį Teismą žr. I dalies 6.2 poskyrį) kartu buvo rengiamas visas kitų teisės aktų projektų paketas. Antai 1932 m. Valstybės Taryba pateikė *Klaipėdos krašto*

⁸⁷⁷ Ministrų kabineto 1936 m. spalio 22 d. posėdis. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 913, l. 139; Ministrų kabineto 1936 m. spalio 29 d. posėdis. LCVA, f. 913, ap. 1, b. 913, l. 141.

⁸⁷⁸ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. lapkričio 20 d. 19-ojo posėdžio protokolas, p. 103.

⁸⁷⁹ *Ibid.*, 104.

⁸⁸⁰ Žr. Ministrų kabineto posėdžių protokolai. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 907; b. 913.

⁸⁸¹ Lingėnas J? „Valstybės Kontrolės reorganizacija“, *XX amžius*, 1940 m. kovo 28 d., 69/1120, 3.

⁸⁸² Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. balandžio 23 d. 39-ojo posėdžio protokolas, p. 111–113.

⁸⁸³ Poskyris, parašytas remiantis autorės atliktu tyrimu. Žr.: Deviatnikovaitė Ieva, „Statutinis Teismas: įstatymų projektai, aiškinamieji raštai, diplomatų pokalbiai“, *Jurisprudencija* 25/1 (2018): 104–106. Informacija sutrumpinta, bet pateikiama ir naujų faktų.

statuto vykdymo priežiūros ir garantijų įstatymo projektą^{884, 885} ir *Klaipėdos krašto statutuui vykdyti įstatymo projektą*.⁸⁸⁶ Juose buvo siūloma, kilus konfliktui tarp Klaipėdos krašto ir Respublikos įstatymų, Krašto autonominiam subjektui per gubernatorių, o centro valdžios subjektui per ministrą kreiptis į Ministrų kabinetą. Taigi Ministrų kabinetas turėjo priimti privalomus sprendimus bei teikti privalomų paaiškinimų dėl Krašto statuto interpretacijos, iki kol bus įsteigtas bendras visai valstybei teismas administracijos aktų teisėtumui spręsti. Tais pačiais metais Valstybės Taryba pateikė kitą Klaipėdos krašto statuto vykdymo priežiūros ir garantijų įstatymo projektą,⁸⁸⁷ kuriame buvo eliminuotas gubernatoriaus institutas, vietoj jo įvedant Ministrų kabineto skiriamo komisaro institutą. Komisaras galėjo ne tik atleisti Krašto valdininkus bei tarnautojus, bet ir panaikinti Krašto vietos subjektų administracinius aktus. Atitinkamai Krašto Direktorija galėjo kreiptis į Statutinį Teismą dėl įstatymų leidžiamojo subjekto, Ministrų kabineto, komisaro priimtų aktų. Taip pat buvo rengiami Klaipėdos krašto prievolėms vykdyti įstatymo projektai.⁸⁸⁸

*Klaipėdos krašto prievolėms vykdyti įstatymo projekte*⁸⁸⁹ detalizuotas gubernatoriaus priežiūros institutas. Projekto 2 straipsnyje nustatyta, kad jeigu Krašto vietos subjektai nevykdo Konstitucijoje, Krašto statute, Respublikos įstatymuose įtvirtintų pareigų ir tai prieštarauja tarptautiniams įsipareigojimams ar gresia sutrikdyti viešąją tvarką, suardyti Krašto teisinę tvarką, tai gubernatorius nurodo Krašto Direktorijai per tam tikrą laiką įvykdyti atitinkamą pareigą. Projekto 3 straipsnyje įtvirtinta, kad jeigu Direktorija neatsižvelgia į gubernatoriaus nurodymą ir nevykdo pareigos, ją turės atlikti Respublikos Prezidento paskirti asmenys. Respublikos Prezidentas galėjo Krašto valdininkus, neįvykdžiusius pareigos, savo aktu atleisti. Maža to, buvo numatyta, kad Respublikos įstatymų leidžiamoji valdžia priimtų įstatymą, jei tokia prievolė nebuvo įgyvendinta Krašto

⁸⁸⁴ Valstybės Tarybos 1932 m. kovo 7 d. raštas ministrui pirmininkui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 202.

⁸⁸⁵ 1932 m. kovo mėnesio Klaipėdos krašto statuto vykdymo priežiūros ir garantijų įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 203–207.

⁸⁸⁶ Statutinio Teismo įstatymo projektai. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 193–194.

⁸⁸⁷ Valstybės Tarybos 1932 m. kovo 7 d. raštas ministrui pirmininkui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 202.

⁸⁸⁸ Valstybės Tarybos 1930 m. liepos 18 d. raštas ministrui pirmininkui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 212.

⁸⁸⁹ 1930 m. liepos mėnesio Klaipėdos krašto prievolėms vykdyti įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 213.

įstatymu. Atitinkamai buvo įtvirtinta Krašto Direktorijos teisė skusti tokius prievolių vykdymo aktus Statutiniam Teismui.

1931 m. Valstybės Taryba pateikė *Klaipėdos krašto statuto vykdymui prižiūrėti įstatymo projektą*.⁸⁹⁰ Pagal šį pasiūlymą,⁸⁹¹ ne Respublikos Prezidentas, o jo paskirti asmenys, įskaitant ir gubernatorių, galėjo atleisti prievolių nevykdančius Krašto valdininkus. Tokius ir Respublikos Prezidento, ir jo paskirtų asmenų veiksmus Krašto Direktorija galėjo skusti Statutiniam Teismui.

Vyriausiojo Tribunolo pirmininkas A. Kriščiukaitis apie 1930 m. taip pat pateikė *Klaipėdos krašto statuto vykdymui prižiūrėti įstatymo projektą*.⁸⁹² Šiame projekte nebuvo paminėtas Statutinis Teismas, o tik įtvirtinta, kad gubernatoriaus veiksmus Seimelis ir Direktorija galėjo skusti bendrąja Respublikoje nustatyta administracijos veiksmų skundimo tvarka. Skundus pateikti galėjo ne tik Direktorija, bet ir Seimelis, tačiau tik dėl gubernatoriaus veiksmų. O kituose projektuose skundžiamas galėjo būti ir Respublikos Prezidento aktas, ir Respublikos įstatymas, ir pan.

1933 m. pateiktas modifikuotas Krašto prievolėms vykdyti arba Krašto statuto vykdymui prižiūrėti įstatymų projektų variantas – *Gubernatoriaus teisių Klaipėdos krašto vietinių organų veikimui žiūrėti įstatymo projektas*.⁸⁹³ Pagal projektą, Krašto gubernatoriui suteikiama teisė nurodyti Seimeliui ir Direktorijai, kad šie savo sprendimais peržengia Statuto ribas, pažeidžia Lietuvos Valstybės Konstituciją, nusižengia tarptautiniams įsipareigojimams arba jų veiksmai gali sukelti grėsmę viešajai tvarkai, Lietuvos Respublikos saugumui. Jeigu gubernatoriaus nurodymas ignoruojamas, jis gali kreiptis į Statutinį Teismą. Jeigu Statutinis Teismas konstatuoja, kad Krašto Seimelis ar Direktorija privalo atitinkamą pareigą įvykdyti, gubernatorius nustato terminą, per kurį Krašto įstatymų leidžiamoji ar vykdomoji valdžia tą pareigą privalo atlikti. Jeigu šie neatlieka pareigos, vietoj Direktorijos pareigą atliks gubernatorius, o vietoj Seimelio – Respublikos įstatymų leidžiamoji valdžia. Projekte buvo deta-

⁸⁹⁰ Valstybės Tarybos 1931 m. balandžio 9 d. raštas ministrui pirmininkui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 208.

⁸⁹¹ 1931 m. balandžio mėnesio Klaipėdos krašto statuto vykdymui prižiūrėti įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 209.

⁸⁹² A. Kriščiukaičio Klaipėdos krašto statuto vykdymui prižiūrėti įstatymo variantas. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 540, l. 99.

⁸⁹³ Gubernatoriaus teisių Klaipėdos krašto vietinių organų veikimui žiūrėti įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 81–83; 242–244.

lizuota, kada gubernatorius gali pašalinti Krašto Direktorijos pirmininką. Buvo pateikta ir daugiau Gubernatoriaus teisių įstatymo projektų.⁸⁹⁴

1930–1933 m. laikotarpiu Konsultantų komisijos Klaipėdos krašto reikalams nariai taip pat teikė savo parengtus įstatymų projektus. Antai M. Römeris pateikė Autonomijos garantijų įstatymo projektą,⁸⁹⁵ T. Petkevičius – Klaipėdos krašto autonomijos vykdymo įstatymo projektą.⁸⁹⁶ Teikė projektus ir kiti teisės specialistai, pavyzdžiui, Vyriausiojo Tribunolo prokuroro padėjėjas, prieš tai buvęs Krašto gubernatoriumi, K. Žal-kauskas.⁸⁹⁷

Projektų gausa byloja apie ilgą tokio teisinio reglamentavimo paiešką, kuriuo valstybė būtų apsaugota nuo Klaipėdos krašto autonominių subjektų veiksmų, peržengiančių įgaliojimus, numatytus Klaipėdos krašto statute, o Kraštas būtų apsaugotas nuo valstybės centrinių institucijų siekio įsiveržti į Krašto statuto laiduotą autonomiją. Be to, projektų gausa byloja ir apie tai, kad Respublikos Prezidentas, Ministrų kabinetas domėjosi ir buvo suinteresuoti šiais projektais. Antai ir M. Römeris savo dienoraščiuose minėjo, kad Respublikos Prezidentas A. Smetona kviesdavosi Klaipėdos krašto reikalų konsultantus (M. Römerį, S. Lozoraitį, V. Mašalaitį, T. Petkevičių, J. Sakalauską) į pasitarimus dėl rengiamų projektų.⁸⁹⁸ Gaila, kad tokio gyvo domėjimosi nebuvo rengiant Administracinio teismo įstatymo projektus.

Be minėtų teisės aktų projektų, buvo rengiami ir kiti. Maždaug tuo pačiu metu buvo rengiamas Oficialinių kalbų Klaipėdos krašte įstatymo projektas,⁸⁹⁹ turėjęs reglamentuoti lietuvių ir vokiečių kalbų vartojimo taisykles valdžios įstaigose, Teismų kompetencijos konfliktams spręsti

⁸⁹⁴ Statutui vykdyti įstatymas; Klaipėdos krašto Statuto vykdymo garantijų įstatymas; Gubernatoriaus teisių žiūrėti Klaipėdos krašto vietos organus įstatymas; LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 245, 251, 254, 257, 260, 263; LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1019, 501–503.

⁸⁹⁵ Autonomijos garantijų įstatymo projektas. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1320, l. 100–102.

⁸⁹⁶ Klaipėdos krašto autonomijos vykdymo įstatymo projektas. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1320, l. 103–104.

⁸⁹⁷ Įstatymo dėl atskirų Lietuvos kraštų autonomiško tvarkymosi. LCVA, f. 383, ap. 7, b. 1320, l. 109–110.

⁸⁹⁸ Römer Michał, Dziennik 1933–1935 (1933 m. birželio 30 d., 1933 m. liepos 3 d., 1935 m. sausio 25 d.). VUB RS, f. 75-MR11, l. 22, l. 23, l. 309.

⁸⁹⁹ Oficialinių kalbų Klaipėdos krašte įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1193, l. 19–20.

įstatymo projektas,⁹⁰⁰ kuriame norėta įtvirtinti, kad kompetencijos ginčus tarp Respublikos ir Krašto teismų spręstų Vyriausiojo Tribunolo visuotinis („bendrasis“) susirinkimas.

2.5. Klaipėdos krašto administracijos teismo sprendimams skūsti įstatymo projektas⁹⁰¹

Kartu su Statutinio Teismo įstatymo projektais 1935 m. buvo rengiamas ir Klaipėdos krašto administracijos teismo sprendimams skūsti įstatymo projektas.⁹⁰² Tai dokumentas, patenkantis į anksčiau aptartą teisės aktų projektų, susijusių su Statutinio Teismo steigimu, paketą.

Krašte veikė administracinis teismas, įsteigtas 1920 m. (žr. I dalies 6.1 poskyrį). Šiuo projektu rengėjai siūlė galimybę dėl Krašto administracinio teismo sprendimų kreiptis į Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyrių kaip aukščiausiąjį teismą Krašto administracinėms byloms. Projekte taip pat numatyta, kad Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyriui galėjo būti skundžiami Krašto direktorijos ir jos narių aktai, jeigu šie prieštarauja Respublikos įstatymui, išskyrus tai, jeigu jie skūstini Statutiniam Teismui, pagal Statutinio Teismo įstatymo 13 straipsnį. Skundai galėjo būti paduoti per mėnesį nuo atitinkamo sprendimo priėmimo.

Projekte paminėta ir tai, kad skundus dėl Klaipėdos krašto administracinio teismo sprendimų ir Direktorijos aktų gali paduoti ir Vyriausiojo Tribunolo prokuroras. Be to, siūlyta, kad prokuroras galėtų dalyvauti posėdžiuose ir reikalauti iš proceso šalių paaiškinimų.

Dėl kokios priežasties tokio įstatymo projekto galėjo prireikti? Juk 1933 m. rugsėjo 15 d. įsigaliojusiam Teismų santvarkos įstatymui⁹⁰³ 22 straipsnio 2 punkte nustatyta, kad Vyriausiasis Tribunolas buvo aukščiausiasis teismas Krašto administracinėms byloms. Manytina, tuo įstatymo projektu rengėjai norėjo papildomai akcentuoti, kad Vyriausiasis Tribunolas negalės nagrinėti bylų, teisingų Statutiniam Teismui. Be to, norėta papildomai įtvirtinti nuostatą, kad Vyriausiojo Tribunolo Klaipė-

⁹⁰⁰ 1930 m. liepos mėnesio Teismų kompetencijos konfliktams spręsti įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1190, l. 214.

⁹⁰¹ Poskyris, parašytas remiantis autorės atliktu tyrimu. Žr.: Deviatnikovaitė Ieva, „Statutinis Teismas: įstatymų projektai, aiškinamieji raštai, diplomatų pokalbiai“, *Jurisprudencija* 25/1 (2018): 107–108.

⁹⁰² Klaipėdos krašto administracijos teismo sprendimams skūsti įstatymo projektai. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1193, l. 1–8.

⁹⁰³ „Teismų santvarkos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 419-2900.

dos krašto skyriui taip pat teisingi Krašto direktorijos ir jos narių aktai, prieštaraujantys Respublikos įstatymams. Tokios normos Teismų santvarkos įstatyme nebuvo. Nebuvo jos ir Statutinio Teismo įstatyme. Šis aktas niekada nebuvo svarstytas Ministrų kabinete, atitinkamai niekada nebuvo priimtas. To priežastys yra identiškos toms, dėl kurių Statutinis Teismas niekada nepradėjo realiai vykdyti savo veiklos (žr. I dalies 6.2 poskyrį).

3. Administracinio teismo įstatymo projektai ir jų rengimas⁹⁰⁴

Iš per dešimt parengtų Administracinio teismo įstatymo projektų išlikę vos keli. Tačiau jie laikytini didžiausios vertės, siekiant atskleisti administracinės justicijos raidą Lietuvoje. Išlikę projektai pateikiami monografijos prieduose. Juos toliau aptariame. Turime pabrėžti, kad dar prieš rengiant visus žemiau aptariamus projektus, Teisingumo ministerija 1925 arba 1926 m. parengė administratyvinėms byloms teismo įstatymo projektą (apie jį plačiau žr. III dalies 2.6 poskyrį).

3.1. 1932 m. Valstybės Tarybos Administracinio teismo įstatymo projektas

Nepavykus administracinio teismo funkcijos inkorporuoti į Valstybės Tarybos statutą (žr. II dalies 2.1 poskyrį), vėliau į Teismų santvarkos įstatymo projektą (žr. II dalies 2.2 poskyrį), Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisija 1932 m. parengė Administracinio Teismo įstatymo projektą. Manytina, projektas buvo baigtas rengti 1932 m. gegužę, nes tuo metu žiniasklaidoje pasirodė straipsnis apie Administracinio teismo įstatymo projektą.⁹⁰⁵ M. Römeris rašė, kad Valstybės Taryba šį darbą atliko apie 1932 m.⁹⁰⁶

Aišku, pagrindinis projekto iniciatorius buvo M. Römeris. Antai jis 1931 m. rugsėjo 4 d. Valstybės Tarybai pateikė pasiūlymą dėl viso Administracinio teismo įstatymo projekto, kuris buvo parengtas 1930 m., pa-

⁹⁰⁴ Skyrius, parašytas remiantis autorės atliktu tyrimu, tačiau naudojama daug naujos informacijos, kurios minėtame tyrime nėra. Žr.: Deviatnikovaitė Ieva, „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje“, *Teisė* 109 (2018): 27–50.

⁹⁰⁵ „Koks numatomas administracinis teismas“, *Dienos naujienos*, 1932 m. gegužės 31 d., 121/344, 1.

⁹⁰⁶ Römeris, *supra note*, 1: 563.

skelbimo, tvirtindamas, kad tai daro kol vis dar slepiama naujos institucijos baimė ir noras šią idėją nuslopinti.⁹⁰⁷ Teisininkas planavo pristatyti šį klausimą visuomenei, parengti aiškinamąjį raštą, atnaujinti parengtą projektą, išspausdinti daugiau egzempliorių, kad institucijos susipažintų su pagrindine administracinio teismo idėja, o komisija, rengusi projektą, galėtų atnaujinti diskusijas dėl administracinio teismo būtinybės. M. Römeris rašė: „Prikelsiu šią idėją“,⁹⁰⁸ „reikia kalti geležį, kol karšta, ir neleisti šio teismo idėjai išblėsti.“⁹⁰⁹ Valstybės Taryba pritarė šiai idėjai ir nusprendė patobulintą projektą išsiųsti vykdomosios valdžios institucijoms, teisėjams, advokatūrai, Teisės departamentui, kad šie susipažintų ir pateiktų komentarus.⁹¹⁰ M. Römeris akcentavo, kad į šį darbą įdės visas pastangas, argumentus, kad jis taptų jo testamentu Lietuvos teisėkūroje.⁹¹¹ Įdomu tai, kad kaip tik po šio posėdžio M. Römeris įteikė S. Šilingui atsistatydinimo iš Valstybės Tarybos raštą, bet įkalbėtas S. Šilingo apsisprendė atsistatydinimą atidėti kelioms savaitėms.

M. Römeris žymųjį aiškinamąjį Administracinio teismo įstatymo projektui raštą rašė 1931 m. rugsėjį.⁹¹² Planuota Administracinio teismo įstatymo projektą inkorporuoti į Teismų sutvarkymo įstatymą, net jeigu šis įstatymas būtų priimtas anksčiau: „tai administracinio teismo įstatymo projektas galėtų būti į tą bendrąją tvarką įterptas, paskelbus jį, kaip ano įstatymo papildymą nauju skyriumi.“⁹¹³ Valstybės Tarybos komisijos nuomone, Administracinio teismo steigimas Lietuvoje buvo skubus reikalas. Tačiau Komisija pritarė Ministrų kabineto nuomonei, kad reikėjo detalai ir iš anksto apsvarstyti „šios naujos Lietuvoje instancijos konstrukciją.“⁹¹⁴ Komisija paaiškino, kad anksčiau nesiūlė tokio detalaus svarstymo tik todėl, kad patogiausia būtų buvę sujungti teismų reformą, rengiant Teismų santvarkos įstatymą, su Administracinio teismo ins-

⁹⁰⁷ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. rugsėjo 3 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 190.

⁹⁰⁸ *Ibid.*

⁹⁰⁹ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. rugsėjo 2 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 190.

⁹¹⁰ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. rugsėjo 4 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 191.

⁹¹¹ *Ibid.*

⁹¹² Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. rugsėjo 23 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 200.

⁹¹³ Römer, *supra note*, 846: 11.

⁹¹⁴ *Ibid.*, 12.

tancijos įsteigimu. Tuo labiau, kad aiškinamajame rašte akcentuota, kad Valstybės Tarybai buvo nurodyta parengti Teismų santvarkos įstatymo projektą ypatingos skubos tvarka.⁹¹⁵ Komisija tokių nurodymą suprato tiesiogiai, t. y. skubos tvarka turi būti rengiamas visas įstatymo projektas, įskaitant ir nuostatas apie administracinį teismą.

Rengiant projektą atsižvelgta į Prancūzijos ir Lenkijos patirtį jų teisės aktuose reglamentuojant teisminę viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo kontrolę, taip pat į Lietuvos aktualijas. Todėl K. Narkevičius rašė, kad šis projektas buvo „labai pritaikytas prie mūsų gyvenimo“ ir sudarytas „pereinamiems laikams, kad įgytas per juos patyrimas mokyty, kaip toliau veikti.“⁹¹⁶ Manytina, projektą parengė ir aiškinamąjį raštą surašė pats M. Römeris. Antai ir dienoraščiuose projektą jis yra pavadinęs „mano“;⁹¹⁷ be to, aiškinamajame rašte buvo pasitelkiamos labai specifinės administracinės teisės, kuria tuo metu domėjosi tik M. Römeris, žinios.

Projektą sudarė trisdešimt straipsnių, išskaidytų į du skyrius – „Administracinio teismo santvarka“ ir „Administracinė teisena.“⁹¹⁸ Toliau apžvelgiamo Administracinio teismo įstatymo projekto nuostatas, remdamiesi šio projekto aiškinamajame rašte išryškintomis trylika tezių.⁹¹⁹

Pirma, Administracinio teismo įstatymo projektas skirtas tik administracijos aktų teisėtumo patikrinimui ir neteisėtų aktų panaikinimui reglamentuoti, nesuteikiant teismui tikrinti neteisėtų aktų sukeltų pasekmių, pavyzdžiui, priteisti nuostolių atlyginimo. Todėl projekto 1 straipsnis įtvirtino, kad Administracinis skyrius Aukščiausiąjame Teisme yra teismas ginčams dėl administracinių aktų teisėtumo spręsti. Ši funkcija panaši į kasacinę funkciją, o skųstis būtų buvę galima tik dėl administracinio akto neteisėtumo, t. y. įstatymų nuostatų nesilaikymo. K. Narkevičius pastebėjo, kad nenorėta administraciniais teismams pavesti valdininkų veiksmų kontrolės iš esmės.⁹²⁰ Tai planuota palikti patiems administraciniais subjektams. Jeigu Administracinis teismas konstatuotų, kad skundžiamas aktas neteisėtas, tokiu atveju jis jį turėjo panaikinti motyvuotu sprendimu, o nustatęs, kad aktas teisėtas, atmestų skundą.

⁹¹⁵ *Ibid.*

⁹¹⁶ Narkevičius, *supra note*, 15: 49.

⁹¹⁷ „<...> oparli na moim projekcie z roku 1931, do którego są załączzone motywy wyjaśniające <...>.“ Žr.: Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 18 d.) VUB RS, f. 75-MR12, l. 285.

⁹¹⁸ Römer, *supra note*, 846: 1–9.

⁹¹⁹ *Ibid.*, 10–29.

⁹²⁰ Narkevičius, *supra note*, 15: 49.

Valstybės Tarybos komisija aiškinamajame rašte pažymėjo, kad Prancūzijoje Administraciniam teismui būdinga dar viena funkcija, t. y. nagrinėti ginčus, kylančius dėl administracinių aktų padarinių, iš esmės (pranc. *de pleine jurisdiction*). Kitaip tariant, klasikinis administracinis teismas galėjo ne tik panaikinti neteisėtą aktą, bet ir spręsti dėl neteisėto akto sukeltų teisinių pasekmių, pavyzdžiui, priteisiant nukentėjusiajam nuostolių atlyginimą arba suteikiant kitokio pobūdžio „satisfakciją.“⁹²¹ Aiškinamajame rašte pabrėžta, kad Prancūzijoje nagrinėjamos net ir grynai turtinio pobūdžio administracinės bylos, ginčai, kilę iš sutarčių arba dėl nekilnojamojo turto, jeigu bent vienas iš ginčo dalyvių yra valstybė, viešoji administracija, viešųjų įgaliojimų asmuo, pavyzdžiui, ginčai dėl atlyginimų, viešosios atsakomybės. Tokie ginčai teisingi administraciniam, o ne civiliniam teismams. Projekte šios antrosios administracinio teismo funkcijos atsisakyta, teigiant, kad „pradžiai būtų galima pasitenkinti pirmąja administracinio teismo funkcijos lygtimi“⁹²² ir tai jau būtų „žymi pažanga“⁹²³ teisinėje valstybėje, suteikianti galimybę ne tik šalinti neteisėtus aktus, bet ir sumažinti tokių aktų, nes administracija būtų atsargesnė, jaustųsi atsakingesnė, be to, teismų sprendimų motyvai neleistų kartoti tų pačių klaidų. Atitinkamai, Komisijos nuomone, mažėtų ir materialinės žalos, sukeltos dėl valstybės institucijų veiksmų: „sumažėtų ir daromų nuostolių bei materialinių ir teisinių skriaudų skaičius.“⁹²⁴ Maža to, pastebėta, kad viešosios atsakomybės ginčai, turtinės prigimties ginčai, kylantys dėl neteisėto akto panaikinimo pasekmių, gali būti nagrinėjami civiliniame teisme.

Taip pasirinkta dar ir dėl to, kad, norint administraciniam teismui priskirti ginčus *de pleine jurisdiction*, prireiktų steigti „išsistą administracinio teismo instancijų sistemą.“⁹²⁵ O tai būtų buvę brangu ir pareikalautų daugybės kvalifikuotų teisėjų, kurių „dėl silpno administracinės teisės srity mūsų teisininkų ir administratorių pasiruošimo“ Lietuvoje nebuvo.⁹²⁶ Taigi planuota civiliniams teismams perduoti turto ginčų, kilusių dėl administracinio teismo panaikinto neteisėto akto padarinių, sprendimą.

⁹²¹ Römeris *supra note*, 846: 13.

⁹²² *Ibid.*

⁹²³ *Ibid.*

⁹²⁴ *Ibid.*, 14.

⁹²⁵ *Ibid.*

⁹²⁶ *Ibid.*

Komisija akcentavo, kad ir tos vienos – administracijos aktų teisėtumo patikrinimo ir neteisėto akto panaikinimo – funkcijos, suteiktos Lietuvos administraciniam teismui, pakaktų, kad valstybė pagaliau iš policinės virstų teisine, nes „nebus taip, kad įstatymas nustato viena, o administracinis aktas įsako kita <...>, ir administracinis aktas, kad ir neteisėtas, laimi, nes nėra kam jis apskųsti, ir teisėtumas priklauso tikrai nuo to, ar <...> vyresnybė panorės ir sugebės neteisėtumą pastebėti ir jį pašalinti.“⁹²⁷ Be to, pažymėta, kad šios vienos funkcijos įtvirtinimas būtų daug lengvesnis, aiškesnis, reikalaujantis mažiau finansinių ir žmogiškųjų išteklių.

Antra, Administraciniam teismui skųstis galima tikrai išnaudojus visas teisių gynimo priemones ir instancijas, išskyrus atvejus, kai aukštesnės administracijos organo instancijos nėra ir kai galima kreiptis į Teismą tiesiogiai. Administracinio teismo projekto 2 straipsnis konkretizavo Administracinio teismo kompetenciją. Administracinis teismas būtų nagrinėjęs ginčus dėl tų norminių ir individualių administracinių aktų, kurie negalėjo būti skundžiami aukštesnės instancijos administraciniam organui, kurie priimti organų, neturinčių tarnybinės vyresnybės, ir dėl kurių išnaudotos visos teisių gynimo priemonės („visas hierarchinis skundų kelias išeitas“). Taigi šių aktų sistema apibrėžta tokiais požymiais: pirma, aktai, kurių negalima skųsti aukštesniam viešojo administravimo subjektui, antra, aktai, kurie yra priimti subjektų, neturinčių aukštesnės instancijos institucijos, trečia, aktai, dėl kurių skundai jau buvo paduoti į visas įmanomas instancijas bei buvo atmesti arba ne visiškai patenkinti. Paskutinis požymis buvo aiškinamas tuo, kad „teisminis skundas turi papildyti, o ne pakeisti hierarchinį skundų kelią <...>, tuo pačiu atkris reikalas kreiptis į administracinį teismą.“⁹²⁸ Taigi tokiu pasiūlytu projekto straipsniu buvo siekiama ne iš esmės pakeisti hierarchinę skundimo tvarką, o patobulinti jau esamą.

Trečia, Administracinis teismas yra vienas visai Lietuvos Respublikai ir jokių instancijų jame nėra. Pagal Administracinio teismo įstatymo projektą, Administracinis teismas turėjo būti vienas, be žemesnių instancijų. Taip planuota dėl to, kad Teismui nebūtų buvę pavesta nagrinėti bylų iš esmės. Be to, baimintasi, kad gali susidaryti nevienoda teisminė praktika, skirtinga teisės interpretacija, vedanti prie „teisinio chaoso ir

⁹²⁷ *Ibid.*, 15.

⁹²⁸ *Ibid.*

anarchijos.⁹²⁹ Maža to, Administracinis teismas turėjo būti tik vienas, nes jis turėjo būti kasacinė instancija administracinėms byloms, o kasacinis teismas yra „vienas ir vienatinis.“⁹³⁰

Ketvirta, Administracinis teismas yra skyrius Aukščiausiąjame Teisme, t. y. Vyriausiąjame Tribunole, su tam tikru teisėjų personalu, nuolatine jų sudėtimi. Pagal projekto 1 straipsnį, Administracinis teismas turėjo būti Administracinis skyrius Aukščiausiąjame Teisme. Aiškinamajame rašte detalizuojama, jog Administracinis skyrius administracinio teismo funkcijai atlikti bus šalia Civilinio kasacinio ir Baudžiamojo kasacinio skyriaus.⁹³¹ Taigi atskiros nuo bendrosios kompetencijos teismų administracinių teismų sistemos steigti nebuvo siūloma. Be to, nurodyta, kad šiame skyriuje dėl ypatingos atliekamos funkcijos turėjo būti formuojama nuolatinė teisėjų ir prokuratūros sudėtis, nustatoma etatais. Toks Administracinio teismo organizacinis teisinis statusas buvo pasirinktas dėl 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 69 straipsnyje įtvirtintos nuostatos, kad Aukščiausiasis Teismas visai Respublikos teritorijai tėra vienas. Todėl dviejų aukščiausiosios instancijos teismų steigimas šiai nuostatai prieštarautų.

Penkta, be bendrųjų pilietybės, amžiaus, mokslo cenzo kvalifikacinių reikalavimų, Administracinio teismo teisėjams keliami specialūs reikalavimai. Projekto 5 straipsnis įtvirtino kandidatams keliamus reikalavimus, kurie buvo keleriopi. Pirma, tokie patys reikalavimai kaip ir Aukščiausiojo Teismo Civilinio ir Baudžiamojo skyrių teisėjams. Antra, arba asmuo turėjo ištarnauti valstybės tarnyboje ne mažiau kaip devynerius metus eidamas bent keturioliktos kategorijos tarnybinės pareigas arba apskrities viršininko pareigas ir nuo Lietuvos universiteto teisės diplomo gavimo dienos buvo praėję ne mažiau kaip penkiolika metų. Trečia, arba bent šešerius metus Lietuvos universitete ėjęs valstybinės, administracinės arba finansinės teisės profesoriaus ar docento pareigas.

Šie reikalavimai buvo grindžiami tuo, kad administracinis teismas atlieka ypatingą funkciją, besiskiriančią nuo civilinio ar baudžiamojo teismo funkcijų, kad jo teisėjai dirba su kitokiomis teisės normomis – viešosios, o ne civilinės teisės, kad susiklostantys santykiai tarp valstybės valdžios organų ir valstybės piliečių skiriasi nuo „egalitarinių civilinių santykių“, kad administraciniai teisiniai santykiai, kuriuose dalyvauja viešoji admi-

⁹²⁹ *Ibid.*, 17.

⁹³⁰ *Ibid.*

⁹³¹ Römeris, *supra note*, 846: 17.

nistracija ir piliečiai, iš esmės skiriasi „nuo grynai egalitarinių civilinių santykių tarp šiaip lygių asmenų, – santykių, kuriuose viešosios galios elementas nesireiškia.“⁹³² Aiškinamajame rašte teigiama, kad „geriausias profesinis teisėjas civilistas gali būti menkas administracinis teisėjas, kuriam tenka visai kitokioje teisinėje santykių srity orientuotis.“⁹³³ M. Römeris paaiškino ir tai, kuo šis teismas skiriasi nuo baudžiamųjų teismų:

„Baudžiamoji neteisė arba nusikalstamas darbas, kurį turi konstatuoti baudžiamasis teisėjas, yra toks darbas, kuris yra tiesiog baudžiamosios normos draudžiamas <...>; tuo tarpu administracinis aktas gali būti neteisėtas ne tikai tada, kai jis sudaro uždraustą darbą, bet ir tada, kai jis nėra leistas administracijos organams daryti.“⁹³⁴

Maža to, M. Römeris aiškino, kad Administraciniam teismui reikalingas atsargumas, nes jis „turi atsižvelgti į valstybės reikalus, viešosios galios prerogatyvas“,⁹³⁵ tokio teismo teisėjui būtinos ir konstitucinės teisės žinios, o ne tik siaurai išmanyti administracinę teisę.

Taigi aiškinamajame rašte padaryta išvada, kad administracinių teismų teisėjams turi būti keliami ypatingi kvalifikacijos ir stažo reikalavimai, o bendrieji reikalavimai (amžius, pilietybė, teisininko profesinis kvalifikacinis laipsnis, reputacija („dorovė“)) turėjo sutapti su kandidatams į kitus teismus keliamais reikalavimais. Aiškinamajame rašte akcentuota, kad labai svarbus reikalavimas turėti tarnybinės patirties administracijoje, tačiau vien tik tokio reikalavimo būtų per mažai, nes tokiu atveju tarp administracinių teismų teisėjų neliktų asmenų, „kurie yra iš profesijos teisėjai.“⁹³⁶ O šie turi specifinių žinių, kurios atsiranda tik dirbant teisėju: nešališkumas, kantrybė, tiesos siekimas, teisingumas, objektyvumas. Todėl projekte buvo siūloma teisėjus į Administracinį teismą skirti iš asmenų, dirbančių bendrosios kompetencijos teismuose, ir iš asmenų, dirbančių valstybės tarnyboje. Tokiu būdu Administracinio teismo personalinėje struktūroje būtų išlaikyta šių dviejų kvalifikacinių kategorijų proporcija. Be to, Administracinio teismo personalinėje struktūroje turėjo būti vietos ir trečiai kvalifikacinei kategorijai – administracinės, konstitucinės ir finansų teisės mokslininkams.

⁹³² *Ibid.*, 17.

⁹³³ *Ibid.*, 17–18.

⁹³⁴ *Ibid.*, 18.

⁹³⁵ *Ibid.*

⁹³⁶ *Ibid.*, 19.

Šešta, kandidatus į Administracinio teismo teisėjus atranka ir pristato Respublikos Prezidentui skirti Ministrų kabinetas. Pagal projekto 6 straipsnį, kandidatus į Administracinio skyriaus teisėjus turėjo atrinkti Ministrų kabinetas ir pristatyti valstybės vadovui. Ministrų kabinetas buvo pasirinktas dėl to, kad jis buvo „administracijos viršūnė“;⁹³⁷ o administracinis teismas turėjo būti administracijos gerbiamas – juk „administracinis teismas yra administracijos klaidų taisytojas ir jos teisinis vadovas.“⁹³⁸ Tačiau projekte siūlyta netaikyti bendrosios teisėjų skyrimo tvarkos. Tačiau baimintasi, kad tokia skyrimo tvarka, kurioje dalyvauja tik administracija, gali sudaryti sąlygas beribei Ministrų kabineto įtakai teismo sprendimams: „ar šitaip sukomplektuotas administracinis teismas nepasidarys organu, kuris ims pro pirštus žiūrėti į administracinių aktų neteisėtumą, bent tais atsitikimais, kuriais šis neteisėtumas atitiks šiaip politinius vyriausybės siekimus?“⁹³⁹ Valstybės Tarybos komisija nurodė, kad tokios baimės nebus, jeigu Administracinio teismo teisėjams bus taikomas imunitetas (negalėjimas pašalinti, perkelti) kaip ir kitiems aukščiausiosios instancijos teismo teisėjams. Administracijos skyriaus teisėjų skaičius projekte nebuvo įvardytas.

Septinta, Administracinis teismas yra bendrosios kompetencijos teismas, t. y. teismas, kuriame tikrinamas visų administracinių aktų teisėtumas, nebent įstatymai numatyti kitaip. Antai projekto 1 straipsnyje įtvirtinta, kad Administracinis teismas yra teismas ginčams dėl administracinių aktų teisėtumo spręsti. Aiškinamajame rašte akcentuota Prancūzijos ir Vokietijos patirtis, nes Prancūzijoje Valstybės tarybai suteikta bendroji kompetencija, o Vokietijos administraciniais teismams – atributyvinė. Pasak Valstybės Tarybos komisijos, pirmuoju atveju Administracinis teismas nagrinėja visų administracinių aktų teisėtumą, išskyrus tų aktų, kurie įstatyme *expressis verbis* nurodyti kaip išskirti iš Teismo kompetencijos, o antruoju atveju Administracinis teismas gali tikrinti tik tų administracinių aktų teisėtumą, kuriuos įstatymas jam tikrinti leidžia.⁹⁴⁰ Aiškinamajame rašte nurodomas atributyvinės funkcijos trūkumas – jos siaurumas ir iš to išplaukianti išvada – užtenka įstatyme nurodyti nors vieną administracinių aktų rūšį, kurią būtų galima skųsti teismui, ir tai jau reikštų, kad valstybėje administracinis teismas veikia.

⁹³⁷ *Ibid.*, 20.

⁹³⁸ *Ibid.*

⁹³⁹ *Ibid.*

⁹⁴⁰ *Ibid.*, 21.

Komisija akcentavo, kad tokiu atveju Lietuvoje irgi veikė administracinis teismas, nes buvo nustatytos bent trys administracinių aktų, skundžiamų teismams, kategorijos – apskrities viršininko atitinkami nutarimai, savivaldybių aktai ir žemės reformos įstaigų atitinkami nutarimai. Tačiau, Komisijos nuomone, tobuliau ir lanksčiau Administraciniam teismui būtų nustatyti bendrąja, o ne atributyvinę kompetenciją. Be to, nustatant atributyvinę kompetenciją visada kas nors gali būti praleista, pamiršta nurodyti ir pan.

Aštunta aiškinamojo rašto tezė susijusi su septintąja – Administracinio teismo funkcija reiškia visų administracinių aktų formalia prasme teisėtumo kontrolę, tačiau ji netaikoma įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžių priimtų aktų teisėtumui tikrinti, net jeigu jie būtų administracinio pobūdžio. Komisija tvirtino, kad administraciniai aktai galėjo būti skirstomi į materialiuosius ir formaliuosius. Materialieji tokie, kurie yra administraciniai iš esmės, t. y. savo turiniu, o formalieji dėl to administraciniai, kad juos priėmė administracijos subjektas. Aiškinamajame rašte pateikti tokie pavyzdžiai:

„Pavyzdžiui seimo (įstatymų leidėjo) rinkimai respublikos prezidento (šitokia prezidento rinkimų tvarka demokratinėse respublikose dažnai užtinkama); materialine prasme – iš esmės – tai administracinis aktas; nors tai daro įstatymų leidėjas, jisai tuo jokio įstatymo neleidžia, bet kaip tik įstatymą vykdo; tačiau formaline prasme tai nėra administracinis aktas, nes jis ne administracijos organo padarytas.“⁹⁴¹

„teismas daro įsakymą suimti kaltinamąjį arba siunčia liudytojų raginimą stoti teisman; materialine prasme – iš esmės – tai administraciniai aktai, o ne teismo sprendimai; tačiau formaline prasme – tai teismo aktai, o ne administracijos aktai, nes jie yra ne administracijos, bet teismo organų padaryti.“⁹⁴²

„O štai atvirkščiai: administracijos organų leidžiamos taisyklės įstatymui vykdyti (vadinamasis administracinis reglamentas) formaline prasme yra administraciniai aktai, nes administracijos organų padarytos, nors materialine prasme – iš esmės, savo turiniu – tai yra normavimas, vadinasi – įstatymų leidžiamosios funkcijos aktai.“⁹⁴³

Projekto 3 straipsnyje įvardijamos institucijos, kurių veiksmų teisėtumo tikrinimas nebuvo priskirtas administracinio teismo kompetencijai.

⁹⁴¹ *Ibid.*, 22.

⁹⁴² *Ibid.*, 23.

⁹⁴³ *Ibid.*

jai. Tai – dėl Seimo priimtų aktų, teismo administracinio pobūdžio aktų, Teisingumo ministerijos subjektų aktų, susijusių su teismų santvarkos klausimais, hipotekos, notariato, metrikacijos ir globos institucijų aktų, Respublikos Prezidento aktų, išskyrus tų, kuriais jis skiria į tarnybą ar atleidžia iš jos, Klaipėdos krašto subjektų aktų, jei jie priimti įgyvendinant autonomiją, išskiriant Krašto gubernatoriaus aktus, užsienio politikos aktų (diplomatiniai aktai, aktai, susiję su išoriniu valstybės ir jos piliečių atstovavimu), kariuomenės aktų, drausmės aktų, aktų, susijusių su Vyriausybės ir Seimo santykiais, nepaprastosios padėties, karo padėties paskelbimo aktų, išskyrus kariuomenės intendantūrą taikos metu, viešojo saugumo aktų, susijusių su užsieniečiais, jų deportavimu, internavimu, uždarymu į koncentracijos stovyklas.

Taigi projekto 3 straipsnyje įvardyti apribojimai buvo motyvuojami tuo, kad Administracinis teismas nagrinėja tik tokių administracinių aktų teisėtumą, kurie yra priimti administracijos, o ne teismo ar Seimo, nors tie aktai formaliu požiūriu yra administraciniai aktai, tačiau materialine prasme (savo turiniu) tokie nėra.

Devintoji tezė glaudžiai susijusi su aštuntąja: Administracinio teismo kompetencijai nepriklauso tie administraciniai aktai, kurių teisėtumo tikrinimą dėl valstybinio oportunizmo nepatogu pavesti teismui. Tokių aktų sąrašas turi būti numatytas įstatymu. Aprašydama devintąją tezę Komisija vėl rėmėsi Prancūzijos patirtimi. Čia administraciniai aktai skirstomi į valdymo aktus ir paprastuosius. Teoriškai valdymo aktų kontrolė nepriskirta administracinių teismų kompetencijai, o paprastųjų – priskirta. Tačiau pasirodė ne taip paprasta išskirti aktus, kuriems teisminė kontrolė nėra taikoma. Prancūzų administracinės teisės teoretikai padarė išvadą, kad visų administracinių aktų teisėtumas gali būti tikrinamas. Todėl jeigu ir išskiriama kokių nors aktų teisėtumo kontrolė, tai tik todėl, kad „grynai dėl praktinių sumetimų manoma esant nepatogu arba nepageidaujama pavesti jie administraciniam teismui.“⁹⁴⁴ Taigi aktų klasifikacija į valdymo ir paprastuosius daroma oportunistiniais sumetimais.

Komisija pastebėjo, kad Prancūzijos ir Lenkijos administracinių aktų teisminę kontrolę reglamentuojančiuose įstatymuose įtvirtintas sąrašas aktų, kurių teisėtumo kontrolė nepatenka į Administracinio teismo kompetenciją. Komisija akcentavo, kad parengė tokį sąrašą (projekto 3 straipsnis), atsižvelgdama į minėtų valstybių patirtį. Taigi buvo išskir-

⁹⁴⁴ *Ibid.*

ti Seimo ir teismų aktai, taip pat Teisingumo ministerijos priimti atitinkami aktai, nes jų kontrolė priklausė bendrosios kompetencijos teismų kompetencijai, beveik visi Respublikos Prezidento aktai, išskyrus tuos, kuriais skiriama ir atleidžiama iš tarnybos, Ministrų kabineto ir valstybės kontrolieriaus priimti aktai, Klaipėdos krašto subjektų priimti aktai, nes veikė Klaipėdos administracinis teismas (Krašto gubernatoriaus aktai neišskirti, nes tai buvo valstybinio administravimo subjektas, skiriamas valstybės vadovo) ir t. t. (žiūrėti anksčiau arba patį projektą pridėtuose prie monografijos dokumentuose).

Valstybinį oportunizmą šiame kontekste aiškino K. Narkevičius. An-tai jis tvirtino, kad nepatogu pavesti Administraciniam teismui tikrinti diplomatinį aktų teisėtumą, nes jie pasižymi ypatingu jautrumu, kartais turi būti greitai priimami ir vykdomi, be to, jie neretai susiję su valstybės paslaptimis, o karo metu kariniai aktai taip pat negali būti tikrinami, visai kas kita intendantūra taikos metu, nes tada kariuomenės organai priima ekonominio ar civilinio pobūdžio sprendimus.⁹⁴⁵

Dešimtoji tezė atskleidžia asmenų, turinčių teisę kreiptis į Administracinį teismą, ratą: į Administracinį teismą gali kreiptis kiekvienas, kurio tiesioginis interesas skundžiamu administraciniu aktu pažeidžiamas; nėra reikalaujama, kad skundžiamu administraciniu aktu būtų pažeista pareiškėjo subjektinė teisė. Pagal projekto 7 straipsnį, į Aukščiausiojo Teismo Administracinį skyrių būtų galėję kreiptis ir fiziniai, ir juridiniai asmenys. Minėtame straipsnyje tai įvardyta žodžiu „kiekvienas“. Aiškinamajame rašte detalizuojama, jog dėl akto neteisėtumo gali kreiptis ir užsieniečiai („svetimšaliai“⁹⁴⁶). Aiškinamajame rašte toliau konkretizuojama, ar absoliučiai kiekvienas gali kreiptis į Administracinį teismą. Atkreipiamo dėmesį, kad projekto 7 straipsnyje įvardytos dvi sąlygos kreiptis į Administracinį teismą – pirma, jei „teisėtas reikalas yra administraciniu aktu tiesiog užgaunamas“, antra, jei „be teisėto pagrindo yra tuo aktu uždėta pareiga“.

Prieš apsisprendžiant suformuluoti kaip tik tokius kreipimosi į Administracinį teismą pagrindus, Valstybės Tarybos komisija analizavo prancūzų ir lenkų patirtį. Pastebėta, kad yra trys metodai nustatyti besikreipiančiųjų į Teismą ratą. Pirmas metodas – *actio popularis*, kai skundas pagrįstas tuo, kad visi suinteresuoti teisėtumu. Tačiau padaryta išvada, kad tokiu būdu atsirastų labai daug skundų, padidėtų bylinėjimasis, būtų

⁹⁴⁵ Narkevičius, *supra note*, 15: 49.

⁹⁴⁶ Römeris, *supra note*, 846: 25.

skundžiamasi iš keršto, sportinio intereso. Pripažinta, kad atitinkamai atvejais *actio popularis* veikia, pavyzdžiui, kai leidžiama kiekvienam kreiptis dėl įregistravimo ar neįregistravimo į rinkikų sąrašus. Vis dėlto pripažinta, kad *actio popularis* nei Prancūzijoje, nei Lenkijoje, nei kitose valstybėse nėra. Antras metodas, kai kreipiamasi į teismą tada, kai pažeidžiama kuri nors subjektinė teisė. Taip yra Lenkijoje. Trečias metodas, kai kreipiamasi tais atvejais, kai skundžiamuoju aktu pažeistas tiesioginis pareiškėjo teisėtas interesas („užgautas tiesioginis skundėjo reikalas“⁹⁴⁷), nors jokių subjektinių teisių buvusioje padėtyje pareiškėjas neturėjo. Šis metodas veikė Prancūzijoje ir buvo laikomas klasikiniu Valstybės Tarybos procedūroje.

Aiškinamajame rašte konkretizuojama, kuo skiriasi „įžeista teisė“ ir „paliestas reikalas“, tokiu pavyzdžiu: asmuo – aludės savininkas turgavietėje. Miesto administracija priėmė sprendimą perkelti turgavietę į kitą vietą. Akivaizdu, kad toks sprendimas susijęs su aludės savininko interesais, nes jis gali netekti dalies aludės lankytojų. Tačiau ar taip pažeidžiama savininko subjektinė teisė? Juk savininkas neturi teisės tam, kad aikštėje, kur yra jo aludė, būtų įkurta turgavietė. Taigi, argumentuodamas tuo, kad pažeista subjektinė teisė, aludės savininkas negalėtų kreiptis į teismą, o motyvuodamas „užgautu reikalu“ (pažeistu teisėtu interesu) į teismą kreiptis galėtų. Be to, jeigu vėliau paaiškėtų, kad sprendimas perkelti turgavietę iš vienos vietos į kitą neteisėtas ir būtų panaikintas, asmuo laimėtų ir dėl to, kas jam netiesiogiai rūpėjo.⁹⁴⁸

Taigi Komisija priėjo prie išvados, kad kreipimasis dėl teisėto intereso pažeidimo yra geriausias metodas, nustatant besikreipiančiųjų į Administracinį teismą ratą, nes jis nėra toks siauras kaip siauras pažeistos subjektinės teisės metodas, be to, toks metodas užtikrina asmenims realų ginklą siekti teisingumo ir apginti pažeistus teisėtus interesus.⁹⁴⁹

Vienuoliktoji tezė susijusi su atstovavimo institutu administracinėje teisenoje: administraciniame procese turi atstovauti advokatas, nebent pareiškėjas pats turi aukštąjį teisinį išsilavinimą. Projekto keliuose straipsniuose (10–12, 15, 19) akcentuojamas advokato institutas, jo parašas, nebent pareiškėjas pats turėtų teisinį išsilavinimą. Aiškinamajame rašte nurodoma, kad atstovavimo institutas būtinas norint išvengti nereikalingų skundų,

⁹⁴⁷ *Ibid.*, 26.

⁹⁴⁸ *Ibid.*

⁹⁴⁹ *Ibid.*

bergždžio bylinėjimosi, darbo trukdymo, kad Administracinio teismo nepasiektų su teise nesusiję ginčai, kad Teismui būtų suteikta galimybė pasisakyti svarbiausiais teisiniais klausimais. Išimtis galima tik tada, jei pareiškėjas pats yra teisinį išsilavinimą turintis asmuo. Maža to, Komisija aiškino, kad profesinė advokatūra pasižymi pakankamomis teisinėmis žiniomis, korporacine drausme, atsakomybe, reputacija, o tai užtikrintų, kad „nerimti ir noliečiai tokių teisinių klausimų skundai nepasieks administracinio teismo ir kad naujoji svarbi valstybinė institucija bus sunaudota ne bergždžiam bylinėjimuisi, bet svarbiam viešajam reikalui – teisėtumui sutvirtinti administracijoje.“⁹⁵⁰

Dvyliktoji tezė susijusi su Administracinio teismo sprendimo panaikinimo pasekmėmis: aktas panaikinamas ergo omnes, pasekmės likviduojamos civilinio teismo, Teismo sprendimas neįgalioja administracijos organų, apie sprendimą pranešama atitinkamiems administracijos organams, kurie, priimdami naują aktą vietoj panaikintojo, privalo laikytis Teismo sprendimo motyvuojamojoje dalyje nurodytos teisėtumo interpretacijos. Pagal projekto 24 straipsnį, teismas, pripažinęs, kad skundžiamas administracinis aktas ar jo dalis yra neteisėta, tokį aktą ar jo dalį turėjo panaikinti. Aiškinamajame rašte detalizuojama, jog tai turėjo būti daroma motyvuotu teismo sprendimu.⁹⁵¹ Jeigu teismas konstatuoja, kad skundžiamas aktas ar jo dalis yra teisėta, skundą atmeta. Apie teismo sprendimą turėjo būti pranešta viešojo administravimo subjektui, priėmusiam teismo skundžiamą administracinį aktą, taip pat ir kitiems subjektams, „per kuriuos ėjo skundėjo hierarchinis skundas.“⁹⁵² Panaikintas neteisėtas administracinis aktas turėjo „teisiškai išnykti.“⁹⁵³

Komisija aiškino, kuo skirsis Administracinio teismo priimto sprendimo padariniai nuo kasacinio teismo priimto sprendimo padarinių: Administracinis teismas, panaikinęs neteisėtą administracinį aktą ar jo dalį, negrąžins bylos administracijos subjektui ir nenurodys jam, ką jis toliau turi daryti. Šis apsisprendimas buvo aiškinamas tuo, kad tokiu būdu teisminė valdžia nesikiš į administracijos autonominę iniciatyvą: „Teismas nėra jos vyresnybė ir, pagal valdžios funkcijų suskirstymo principą, administracijos iniciatyvos veikti negali; jisai jai nieko neįsako.“⁹⁵⁴

⁹⁵⁰ *Ibid.*, 27.

⁹⁵¹ *Ibid.*, 12.

⁹⁵² *Ibid.*, 28.

⁹⁵³ *Ibid.*

⁹⁵⁴ *Ibid.*

Tačiau jeigu administracija apsispręstų priimti naują administracinį aktą ar jo dalį vietoj panaikintojo, tai jai privalu būtų laikytis motyvuojamojoje dalyje Teismo sprendimo nustatytos interpretacijos.

Nors administracinis aktas Administracinio teismo sprendimu panaikinamas *erga omnes*, tačiau visa, kas buvo priimta to administracinio akto pagrindu prieš Teismui jį panaikinant, kiek tai nesusiję su pareiškėju ar suinteresuotu asmeniu, išlieka ir negalėjo būti teismo tvarka skundžiama. Tai buvo aiškinama noru apsaugoti valdininkus „nuo begalinių pretenzijų, kurios pirma nebuvo reiškiamos.“⁹⁵⁵ O štai pareiškėjui turėjo galioti kitas principas – „jam viskas turi būti atitaisyta arba, kiek tai jau nebegalima, atlyginta.“⁹⁵⁶ Pagal projekto 28 straipsnį, žalos atlyginimo klausimas buvo paliktas civiliniams teismams. Aiškinamajame rašte taip pat akcentuojama, kad „atitaisyta ir atlyginta“ jau nebe administracinio, bet civilinio teismo klausimas.

Pagal projekto 30 straipsnį, jeigu panaikinamas aktas, kuriuo valdininkas į pareigas buvo paskirtas neteisėtai, šis turėjo būti pašalintas iš tarnybos, tačiau jo priimti sprendimai turėjo toliau galioti.

Aukščiausiojo Teismo Administracinio skyriaus sprendimai ir nutarimai turėjo būti galutiniai ir neskundžiami.

Tryliktoji, ir paskutinė, tezė susijusi su tuo, kad administracinio teismo konstrukcijai, jo procesui taikomi bendrieji Teismų sutvarkymo įstatymo ir kasacinio teismo proceso nuostatai tiek, kiek jie nėra reglamentuojami Administracinio teismo įstatyme.

Toliau aptariame Administracinio teismo įstatymo projekto nuostatas, kurios anksčiau apžvelgtose trylikoje tezių nebuvo minimos.

Projekte buvo numatyti reikalavimai skundui, jo padavimo terminai. Pagal projekto 8 straipsnį, skundui paduoti buvo nustatytas vieno mėnesio terminas nuo administracinio akto paskelbimo dienos. Jeigu administracinis aktas nebuvo paskelbtas, tai skundas galėjo būti pateiktas per mėnesį nuo sužinojimo apie jį dienos. Tačiau tokiu atveju skundas galėjo būti paduotas tik dėl tokio administracinio akto, kuris buvo priimtas ne anksčiau kaip prieš metus.

Projekte numatytos administracinio tylėjimo pasekmės. Antai projekto 9 straipsnis numatė viešojo administravimo subjekto tylėjimo terminą – keturi mėnesiai. Taigi jei administracijos subjektas per tą laiko-

⁹⁵⁵ *Ibid.*

⁹⁵⁶ *Ibid.*

tarpi neatsiliepia į asmens skundą ir jei tas skundžiamas aktas teisingas administraciniam teismui pagal projekto 2 straipsnį, toks tylėjimas laikomas skundo ar prašymo atmetimu ir gali būti skundžiamas administraciniam teismui.

Projekto 10 straipsnyje įtvirtinti skundai keliami reikalavimai. Jame turėjo būti nurodytas pareiškėjo ir skundą pasirašiusio advokato vardas, pavardė, administracinio akto paskelbimo data arba sužinojimo apie jį data, skundo aplinkybės („teisiniai sumetimai“), dėl kurių pareiškėjas laikė administracinį aktą ar jo dalį neteisėtu, taip pat ir skundo dalykas („skundėjo reikalavimas“). Prie skundo turėjo būti pridėti priedai, t. y. advokato įgaliojimas arba dokumentas, liudijantis, kad pareiškėjas yra teisinį išsilavinimą turintis asmuo, skundo ir jo priedų nuorašai, skirti administraciniam subjektui, priėmusiam skundžiamą aktą, bei 50 litų žyminis mokestis („administracinis įkaitas“). Taip pat skundas turėjo būti perduotas institucijai, kuri paskutinė tą skundą nagrinėjo, jei tokia buvo.

Po to, kai skundas, skirtas administraciniam teismui, o kartu jo nuorašai paduodami administraciniam subjektui, kuris paskutine instancija nagrinėjo bylą, šis per mėnesį galėjo pats pakeisti skundžiamą administracinį aktą. Jeigu administracijos subjektas to nepadaro, tai per mėnesį patikrinęs skundo padavimo formalumus nuo skundo gavimo dienos turėjo jį pristatyti Administraciniam teismui. Taigi skundas nuo jo padavimo dienos į Administracinį teismą turėjo patekti per mėnesį. Skundas turėjo būti pristatytas kartu su byla, reikalingais dokumentais, atsiliepimais („savo pasiaiškinimais“). Savo atsiliepimą administracinis organas turėjo perduoti ir skundo pareiškėjui arba advokatui, kuris jam atstovauja.

Projekte buvo įtvirtinta bendra taisyklė – skundo Administraciniam teismui padavimas nestabdo skundžiamo akto vykdymo. Tačiau projekte 16 straipsnyje įtvirtintas dviejų savaitių terminas, per kurį pareiškėjas galėjo kreiptis į administracinį teismą dėl skundžiamo akto vykdymo sustabdymo, jei prieš tai administracijos subjektas to prašomas irgi per dvi savaites akto vykdymo nesustabdė. Projekte įtvirtinta, kad akto vykdymo stabdymas galimas tik tada, jei tai netrukdytų viešiesiems reikalams ir jei to akto vykdymas galėtų padaryti didelę ir nepataisomą žalą pareiškėjui.

Projekte numatytos ir kitos administracinės teisenos detalės, pavyzdžiui, sprendimus dėl praleisto skundo padavimo termino atnaujinimo turėjo priimti administracinis subjektas, per kurį pateikiamas skundas Administraciniam teismui. Administracinio organo sprendimas dėl termino atnaujinimo galėjo būti skundžiamas Administraciniam teismui; suinteresuotas asmuo galėjo tapti proceso dalyviu iki pirmojo teismo

posėdžio; proceso šalys su bylos medžiaga galėjo susipažinti likus trims dienoms iki teismo posėdžio.

Projekte numatytos sąlygos teismo posėdžiui pradėti. Prieš teismo posėdį Administracinio teismo prokuroras turėjo pateikti savo nuomonę, pagrįstą teisiniais argumentais, su išvada, kurioje siūlomas sprendimo rezoliucinės dalies turinys. Tvarkomojo posėdžio metu turėjo būti nustatyta Administracinio skyriaus teisėjų sudėtis bylai nagrinėti iš visų šio skyriaus teisėjų. Tačiau straipsnyje nenurodyta, kokiais atvejais visos sudėties teismas būtų turėjęs nagrinėti bylą. Toliau projekte įtvirtintos sąlygos, kai teismas gali nuspręsti atidėti bylos nagrinėjimą, t. y. kai teisiamajame posėdyje paaiškėja, kad būtina išreikalauti naujų įrodymų arba juos išsamiau išnagrinėti.

* * *

1932 m. Administracinio teismo įstatymo projektas niekada netapo įstatymu. Apie jį niekada nediskutuota Ministrų kabinete.⁹⁵⁷ K. Račkauskas pastebėjo, kad „Lietuvos vyriausybė nėra šalininkė suteikimo išsyk tokios plačios kompetencijos administraciniam teismui.“⁹⁵⁸ Ir tai buvo argumentuojama vėliau teisingumo ministro S. Šilingo Seime: pirma tuo, kad nenorėta rizikuoti dėl institucijos, kuri neaišku, ar būtų „prigijusi“ valstybėje,⁹⁵⁹ antra, tuo, kad Lietuvoje yra gausybė institucijų, galinčių spręsti administracinius skundus, ir tai numatyta atskiruose įstatymuose, trečia, tuo, kad Lietuvoje jau yra administracinis teismas – tai „<...> Vyriausiasis Tribunolas, kaipo aukščiausiasis teismas, eina administracinio teismo pareigas“⁹⁶⁰ ketvirta, tuo, kad nebuvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymas, nustatantis reikalavimus kandidatams į valstybės tarnautojus, taigi „administracinis teismas valdininkų atžvilgiu būtų be didelės žymės“⁹⁶¹ (apie S. Šilingo argumentus žr. II dalies 2.2 poskyrį). A. Merkys įstatymo projektą pavadino pakankamai liberaliu ir tokiu, kuris „šiemis laikams būtų sunkiai pritaikomas.“⁹⁶²

Tačiau M. Römeris padarė savo išvadą – administracinio teismo reikalingumu domisi politinės partijos, esančios opozicijoje, tačiau, kai tik jos gauna valdžią, jų nuomonė administracinio teismo klausimu iškart

⁹⁵⁷ Ministrų kabineto posėdžių protokolai. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 728; b. 729 ir t. t.

⁹⁵⁸ Račkauskas, *supra note*, 16: 63.

⁹⁵⁹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 22 d., 13-asis posėdis, p. 65.

⁹⁶⁰ *Ibid.*, 66.

⁹⁶¹ *Ibid.*

⁹⁶² Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. kovo 17 d., 32-asis posėdis, p. 50.

tampa kritiška⁹⁶³ (daugiau M. Römerio išvadų dėl administracinio teismo nesteigimo žr. II dalies 1.2.1 poskyryje).

1933 m. laikraščiuose pasirodė žinių apie tai, kad į naujo teismų su-
tvarkymo įstatymą administracinio teismo organizacija nebuvo įtrauk-
ta.⁹⁶⁴ O M. Römeris savo dienoraščiuose 1932 m. gegužę įrašė:

*„Esu įsitikinęs, kad Šilingas padarė didelę klaidą, priešindamasis
mano pastangoms savo laiku plėtoti administracinio teismo funkciją
Taryboje. Tai priverstų Tarybą veikti ir padarytų ją viena iš gyvų ir
aktyvių valstybės mechanizmo institucijų.“*⁹⁶⁵

3.2. 1937 m. Seimo komisijos Administracinio teismo įstatymo projektas

*„<...> administracinis teismas yra – Vyriausiasis Tribunolas,
kaipo aukščiausias teismas, eina administracinio teismo pareigas.“*⁹⁶⁶

(S. Šilingas, 1936)

*„Norint ir toliau Lietuvoj vystyti teisinės valstybės
santvarką, mes be administracinio teismo neapsieisime.“*⁹⁶⁷

(Merkys, 1936)

*„<...> reikalas paruošti administracinio teismo įstatymo
projektą yra jau pribrendęs. <...> tas reikalas yra labai rimtas ir
reikalingas nemažo darbo bei atsargumo.“*⁹⁶⁸

(Merkys, 1937)

Monografijos I dalies 1.4 poskyryje minėjome, kad nemenką vaidmenį,
rengiant Administracinio teismo įstatymo projektą, suvaidino ketvirtojo
Seimo Peticijų komisija. M. Römeris pažymėjo,⁹⁶⁹ kad Administracinio

⁹⁶³ Maksimaitis, *supra note*, 858: 156; Maksimaitis, *supra note*, 331: 119–120; Maksimaitis, *supra note*, 25: 47; Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. balandžio 13 d.) VUB RS, f. 75-MR12, l. 191.

⁹⁶⁴ Administracinio teismo neturėsim. *Diena*, 1933 m. vasario 5 d., Nr. 6 (238), p. 1.

⁹⁶⁵ Römer Michał, Dziennik 1930–1933 (1932 m. balandžio 27 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 309.

⁹⁶⁶ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 22 d., 13-asis posėdis, p. 66.

⁹⁶⁷ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-asis posėdis, p. 55.

⁹⁶⁸ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. kovo 17 d., 32-asis posėdis, p. 51.

⁹⁶⁹ Römeris, *supra note*, 1: 565.

teismo įstatymo projekto rengimo iškelimo iniciatyva priklausė teisininkui, Seimo nariui, Kauno miesto burmistrui, anksčiau Klaipėdos krašto gubernatoriui, vėliau ministrui pirmininkui A. Merkiui. Tai nieko keista, nes A. Merkys, kaip Peticijų komisijos pirmininkas, matė ir suprato, kad tokios institucijos reikia. M. Römeris pavadino A. Merkį žymiausiu Komisijos Administracinio teismo įstatymo projektui rengti tvarkytoju ir tiesioginiu jos veikėju.⁹⁷⁰

Apie Administracinio teismo įstatymo projekto rengimą pirmiausia pasirodė pranešimų žiniasklaidoje (1936 m. rugsėjį ir spalį). Juose tvirtinama, kad bus rengiamas Administracinio teismo įstatymo projektas, kad jis bus parengtas jau 1937 m.⁹⁷¹ ir kad jo pagrindu bus imamas Vytauto Didžiojo universiteto rektoriaus profesoriaus M. Römerio anksčiau parengtas Administracinio teismo įstatymo projektas.⁹⁷²

A. Merkys apie Administracinio teismo įstatymo poreikį Seime prabilo dar 1936 m. spalio 15 d. (prieš teisingumo ministro S. Šilingo kalbą apie administracinio teismo nebūtinumą Lietuvoje⁹⁷³), aptardamas Valsybės kontrolės organų nutarimams skūsti įstatymo projektą. Savo kalboje tautos atstovas sakė, kad dar 1925 m. Šiauliuose steigiant Tautininkų sąjungą jos veiklos programoje vienas iš punktų buvo administracinio teismo steigimas (žr. II dalies 1.2 poskyrio pradžią). Nuo to karto, pasak A. Merkio, praėjo daug laiko, o administracinis teismas Lietuvoje vis dar neįsteigtas. Nepaisant to, politikas pastebėjo, kad Lietuvoje yra tokių „erzacadministracinių teismų“, pavyzdžiui, mokesčių administravimą, žemėtvarką, vietos savivaldą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Tokių „tariamai administracinių teismų“ yra ir kitas sritis reglamentuojančiuose įstatymuose, tačiau nėra vieno būtinai reikalingo Administracinio teismo įstatymo.⁹⁷⁴ Net regioninėje spaudoje pasirodė žinučių, raginančių Seimą parengti ir priimti Administracinio teismo įstatymo projektą: „Šiaip ar taip tikime, kad administracinis teismas Seimo bus neužmirštas – jo laukia visi valdininkai ir mūsų nuomone visa tauta.“⁹⁷⁵

⁹⁷⁰ *Ibid.*

⁹⁷¹ „Ar bus įsteigtas administracinis teismas“, *Diena*, 1936 m. rugsėjo 20 d., 38/894, 1.

⁹⁷² „Ar bus įsteigtas administracinis teismas“, *Diena*, 1936 m. spalio 4 d., 40/896, 1.

⁹⁷³ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-asis posėdis, p. 55.

⁹⁷⁴ Šie A. Merkio pastebėjimai buvo įrašyti ir tuometinės žiniasklaidos priemonėse. Žr.: „Kodėl taip ilgai neįsteigtas administracinis teismas?“, *XX amžius*, 1936 m. spalio 16 d., 97, 2; „Seimo darbai“, *Trimitas*, 1936 m. spalio 22 d., 43, 1021.

⁹⁷⁵ „Iš Seimo darbuotės“, *Žemaičių prietelius*, 1936 m. lapkričio 1 d., 42/566, 10.

1937 m. kovo 12 d. Seimo Peticijų komisija Seimo prezidiumui įteikė raštą, kuriame informavo, jog Komisija yra „užversta ieškančių teisės ir teisybės gyventojų įvairiais skundais ir prašymais“ (per pusmetį buvo gauta maždaug 450 skundų).⁹⁷⁶ Komisija pranešė, kad dauguma skundų yra dėl tų administravimo sričių, kur ginčai galutine instancija sprendžiami ministerijose arba ministrų sudarytose komisijose, arba Ministrų kabinete. Kitaip tariant, daugiausia skundžiamasi, kai nėra galimybės kreiptis į teismą dėl atitinkamo tarnautojo padarytų veiksmų ar neveikimo. O tose srityse, kur numatyta teisminė instancija, pavyzdžiui, vietos savivaldos, žemėtvarkos srityje, skundų „labai maža.“⁹⁷⁷ Taigi Komisija padarė išvadą, kad „<...> administracijos teismo įsteigimas krašte yra būtinas ir neatidėliotinas reikalas“,⁹⁷⁸ ir, remdamasi Seimo statuto 114 straipsniu, pasiūlė Seimui imtis rengti Administracinio teismo įstatymo projektą.⁹⁷⁹

Tokį raštą, manytina, paskatino parašyti ir tuo metu teisingumo ministro S. Šilingo 1936 m. spalio 22 d. Seimo posėdžio metu išsakytos mintys dėl tautos atstovų J. Jakimavičiaus, P. Aleksandravičiaus, B. Tal-lat-Kelpšos, P. Dailidės, J. Kudirkos, J. Raudonio, J. Sadausko ir K. Stankūno pateikto paklausimo teisingumo ministrui „Ar daro p. Ministeris kurių nors žygių įsteigti Lietuvoje administracinį teismą?“⁹⁸⁰ S. Šilingas akcentavo, kad ministras jokių veiksmų dėl to negalėjo daryti, nes nebuvė tokio įstatymo, kuris reglamentuotų vieną visoms administracinėms byloms administracinį teismą. Galiausiai S. Šilingas, atsakydamas į Seimo narių paklausimą dėl žygių, steigiant administracinį teismą, pažymėjo, kad tokio reikalo nėra, nes administracinis teismas Lietuvoje veikia ir tai yra Vyriausiasis Tribunolas (apie S. Šilingo argumentus žr. II dalies 2.2 poskyrį).

Po kelių dienų A. Merkys pasisakė Seimo posėdyje,⁹⁸¹ prieštaraudamas S. Šilingo 1936 m. spalio 22 d. išsakytoms mintims dėl administracinio teismo. Jo kalboje galima išžvelgti kelis svarbius aspektus dėl administracinio teismo būtinumo. Toliau juos apžvelgiame.

⁹⁷⁶ Seimo peticijų komisijos 1937 m. kovo 12 d. raštas Seimo prezidiumui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 954, l. 315.

⁹⁷⁷ *Ibid.*

⁹⁷⁸ *Ibid.*

⁹⁷⁹ Apie šiuos dalykus rašė ir Lietuvos spauda. Žr.: „Seimo darbai“, *Trimitas*, 1937 m. kovo 18 d., 11, 247; „Seimo darbai“, *Trimitas*, 1937 m. kovo 25 d., 12, 270; „Lietuvoje“, *Vilniaus rytojaus*, 1937 m. kovo 19 d., 23 (813), 4.

⁹⁸⁰ Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 22 d., 13-asis posėdis, p. 64.

⁹⁸¹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. kovo 17 d., 32-asis posėdis, p. 49–52.

Pirma, buvo vos keli atvejai, kai Vyriausiasis Tribunolas veikė kaip administracinis teismas. Tautos atstovas pateikė konkrečių pavyzdžių: mokesčių srityje tik dėl darbo pajamų mokesčio galima buvo kreiptis į Vyriausiąjį Tribunolą, o dėl kitų mokesčių (pagrindinio verslo, verslo pelno, nekilnojamojo turto ir kitų mokesčių) sprendavo Mokesčių departamento ar finansų ministro sudarytos komisijos (plačiau žr. I dalies 4.1 poskyrį ir 5 skyrį). Maža to, A. Merkys atkreipė dėmesį, kad paprastai tose komisijose sprendavo referentai, kurie patys skundžiamus sprendimus ir priimdavo, o tarp tų referentų būdavo tik vienas kitas teisininkas, dauguma jų buvo „savo srities technikai.“⁹⁸² Seimo narys taip pat pažymėjo, kad ne tik mokesčių, bet ir žemės tvarkymo srityje asmenys negalėjo kreiptis į teismus. Kitaip tariant, skundus nagrinėdavo tie patys asmenys, kurie juos ir priimdavo.

Antra, nebuvo vienos institucijos, kuri vienodai aiškintų įstatymus, tuos aiškinimus skelbtų ir „tuo sudarytų lyg ir naujus teisės nuostatus tais atvejais, kai nespėjama išleisti naujų įstatymų.“⁹⁸³ Tokios situacijos rezultatas, pasak tautos atstovo, buvo daugybė nepatenkintų žmonių („malkontentų“), ieškančių teisybės. Tačiau nebuvo institucijos, kuri priimtų galutinį autoritetinę sprendimą. A. Merkys pastebėjo, kad dėl to skundais užversta prezidentūra ir Seimo Peticijų komisija. Galiausiai skundai atsidurdavo pas tuos administracijos subjektus, kurie skundžiamus sprendimus ir priėmė.

Trečia, jeigu būtų įsteigtas administracinis teismas, valdininkai atidžiau priimtų sprendimus, nes „nebūtų malonu, kad administracinis teismas pripažintų kurį nors veiksmą padarytą ne pagal įstatymą.“⁹⁸⁴

Ketvirta, nusteigiant administracinio teismo keliolika tūkstančių valdininkų liko be teisės ginti savo teises, ir nesvarbu, ar valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai buvo išsamūs, ar ne, faktas tas, kad jais būdavo vadovaujamasi. A. Merkio nuomone, administracinis teismas labai pagelbėtų nagrinėjant tarnybinius ginčus. Be to, tarnautojai tuo pačiu klausimu skųsdavosi vis naujai atėjusiam ministrui, tikėdamiesi, kad šis priims sprendimą „teisingiau.“⁹⁸⁵ Tačiau Seimo narys, panašiai kaip ir prieš keletą mėnesių kalbėjęs teisingumo ministras S. Šilingas (žr. II dalies 2.2 poskyrį), pastebėjo, kad administraciniai teismai nenagrinėtų tar-

⁹⁸² *Ibid.*, 50.

⁹⁸³ *Ibid.*

⁹⁸⁴ *Ibid.*

⁹⁸⁵ *Ibid.*

nybinių ginčų, kylančių dėl valstybės tarnautojų atleidimo, nes tam būtų įsteigtas „disciplinarinis teismas ar kažkas panašaus.“⁹⁸⁶ Administracinis teismas nagrinėtų tarnybinius ginčus dėl tarnautojų pensijų ir pan. Buvo tvirtinama, kad tarnautojų atleidimas turi priklausyti tik administracijai, nors kai kuriose valstybėse administraciniai teismai nagrinėja ir ginčus dėl tarnautojų atleidimo. Tačiau buvo akcentuota, kad „naujai susitvarčiusiose valstybėse šis dėsniš niekur nepraktikuojamas.“⁹⁸⁷

Penkta, Lietuvoje veikė įvairios pačios administracijos komisijos, kurių sudėtis dažnai keisdavosi, o Vyriausiajame Tribūnole nebuvo besispecializuojančių administracinėje teisėje teisėjų. Pasak tautos atstovo, tokia padėtis niekaip negalėjo prisidėti prie vieningo įstatymų aiškinimo ir problemų sprendimo.

Šešta, apsiginti nuo kariuomenės pareigūnų sprendimų (pavyzdžiui, draudimas statyti „trobesius“ tam tikroje vietoje) taip pat nebuvo galimybės. Toliau savo kalboje A. Merkys rėmėsi 1932 m. Valstybės Tarybos parengto Administracinio teismo aiškinamuoju raštu (apie aiškinamąjį raštą žr. II dalies 3.1 poskyrį).

Baigdamas kalbą, A. Merkys akcentavo, kad atėjo laikas parengti Administracinio teismo įstatymo projektą, ir pasiūlė Seimo nariams balsuoti už Administracinio teismo įstatymo reikalingumą bei išrinkti įstatymo projektą rengsiančią komisiją. Seimo narys pabrėžė, kad rengti tokį įstatymą reikės „atsargios evoliucijos keliu“,⁹⁸⁸ todėl nurodė, kad išrinktai Administracinio teismo įstatymo projekto komisijai negali būti nustatytas projekto pateikimo terminas ir šioje sesijoje projektas nebus parengtas. A. Merkys pasiūlė į komisiją išrinkti tris asmenis, turinčius teisinį išsilavinimą, nes „reikės svarstyti grynai teisės klausimai.“⁹⁸⁹

To paties posėdžio metu dauguma tautos atstovų balsavo už tai, kad reikia parengti Administracinio teismo įstatymą, taip pat išrinko Seimo komisiją šio įstatymo projektui rengti – jos pirmininką A. Merkį, Seimo narį J. Pimpę, tuometį vidaus reikalų ministrą ir Seimo narį J. Čapliką.

To meto administracinės teisės specialistai skeptiškai žiūrėjo į sudarytos komisijos galimybes. Antai S. Žakevičius 1936 m. gruodį laiške V. Biržiškai rašė, kad „jei ką ir turėsime, tai bus labai nereikšmingas admi-

⁹⁸⁶ *Ibid.*, 51.

⁹⁸⁷ *Ibid.*

⁹⁸⁸ *Ibid.*, 50.

⁹⁸⁹ *Ibid.*, 51.

nistracinis teismas – proga naujoms vietoms gauti <...>.”⁹⁹⁰ M. Römeris taip pat netryško optimizmu ir savo dienoraštyje 1937 m. balandžio 13 d. rašė, kad „dauguma Seimo narių neišmano šio reikalo, neturi gilesnės valstybinės ir teisinės kultūros, mes vis dar turime daug tamsybės.”⁹⁹¹ O apie Vyriausybę ir jos požiūrį į administracinį teismą atsiliepė taip: „vyriausybė bijo administracinio teismo ir laiko jį prabanga bei teisininkų prasimanymu“⁹⁹² „Iki šiolei visos vyriausybės buvo prieš administracinį teismą. Maža to, kiekviena socialinė grupė ar politinė partija (krikščionys demokratai, populistai, tautininkai), esanti valdžioje priešinosi administraciniam teismui, o kai patekdavo į opoziciją, tapdavo uolūs šios institucijos šalininkai.”⁹⁹³ Tačiau teisininkas pabrėžė, kad šiuo metu tautininkų parlamentiniai veiksmai atrodo ryžtingi, kuriant administracinį teismą, Seime vyrauja palankios nuotaikos, o viskuo rūpinasi A. Merkys.⁹⁹⁴ Vis tiek M. Römeris nebuvo tikras, kad žodis taps kūnu, nes, jo pastebėjimu, ir Vyriausybė, ir Respublikos Prezidentas menkai suvokė administracinę justiciją, nebuvo jos šalininkai ir bijojo teismo kišimosi į administracijos reikalus.⁹⁹⁵ Be to, vėliau M. Römeris pažymėjo, kad Vyriausybė turėjo didelės įtakos ketvirtajam Seimui, todėl administracinį teismą galima „kurti tik labai atsargiai ir iš dalies, kad vyriausybė radikaliai neprieštarautų ir iš pat pradžių nesunaikintų viso darbo.”⁹⁹⁶

1937 m. balandžio 14 d. A. Merkys Seime pranešė, kad Komisija Administracinio teismo įstatymo projekto parengti nespėjo, nes, pagal Seimo statutą, Komisija teturėjo 15 dienų projektui rengti. Komisijos pirmininkas akcentavo, kad būtina studijuoti literatūrą, medžiagą, todėl paprašė pratęsti projekto parengimo terminą iki kitos sesijos, t. y. iki 1937 m. rugsėjo 1 d. Tai buvo padaryta.⁹⁹⁷ Tačiau 1937 m. balandį spaudoje pasirodė žinių, kad Administracinio teismo įstatymo projektas parengtas ir netgi nurodyti pagrindiniai projekto dėsniai: Administracinio

⁹⁹⁰ S. Žakevičiaus 1936 m. gruodžio 29 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-614, l. 13.

⁹⁹¹ Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. balandžio 13 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 191. Vertė autorė.

⁹⁹² *Ibid.*

⁹⁹³ *Ibid.*

⁹⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁹⁶ Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 18 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 285. Vertė autorė.

⁹⁹⁷ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. balandžio 14 d., 36-asis posėdis, p. 87.

teismo paskirtis kontroliuoti administracijos veiksmus ir naikinti neteisėtus administracinius aktus; į Teismą galima būtų kreiptis tik išnaudojus visas skundų nagrinėjimo instancijas administracijoje; Teismo nutarimai neskundžiami; teisėjus skirs Respublikos Prezidentas Ministrų kabineto siūlymu; skundus galės surašyti tik advokatai; numatytas žyminio mokesčio dydis – 50 litų; pateikti skundai savaime nestabdytų skundžiamų administracinių aktų teisėtumo, to galėjo būti prašoma paties teismo; Teismas negalės nagrinėti kitų teismų sprendimų ir Klaipėdos krašto institucijų pareigūnų priimtų sprendimų teisėtumo.⁹⁹⁸

1937 m. rugsėjo 17 d. A. Merkys informavo Seimo narius, kad per vasarą Komisija parengė Administracinio teismo įstatymo projektą, tačiau jis nebuvo galutinis („dar norėtume įnešti vieną kitą pataisą, norėtume patobulinti“), todėl paprašė Seimo narių pratęsti įstatymo projekto rengimo terminą dar vienam mėnesiui.⁹⁹⁹ Apie rengiamą Įstatymo projektą buvo pranešta ir žiniasklaidoje.¹⁰⁰⁰ Apie šį projektą užsiminė ir Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto asistentas S. Žakevičius, tuo metu stažavęsis Londono universitete. Jis rašė, kad A. Merkys atsiuntė jam Administracinio teismo įstatymo projektą, kad šis pateiktų savo pastabas.¹⁰⁰¹

Iš tuo metu parengtų Administracinio teismo įstatymo projektų (nežinia, kiek jų buvo parengta) Lietuvos centriniame valstybės archyve radome vieną, sudarytą iš 44 straipsnių, taip pat aptikome fragmentą, matyt, jau iš kito Administracinio teismo įstatymo projekto. Toliau apžvelgiame juos.

Administracinio teismo įstatymo projektas¹⁰⁰² buvo sudarytas iš penkių skyrių – Teismo santvarka, Teismo kompetencija, Teismo teisena, Pereinamieji nuostatai, Įstatymo vykdymas.

Projekto 1 straipsnyje įtvirtintas Administracinio teismo steigimo tikslas – Administracinis teismas steigiamas ginčams dėl administraci-

⁹⁹⁸ „Koks numatomas administracinis teismas“, *Sekmadienis*, 1937 m. balandžio 11 d., 15 (475), 1.

⁹⁹⁹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. rugsėjo 17 d., 45-asis posėdis, p. 14.

¹⁰⁰⁰ „Prasidėjo trečioji Seimo sesija“, *Trimitas*, 1937 m. rugsėjo 11 d., 36 (873), 854; „Prasidėjo trečioji Seimo sesija“, *Ūkininko patarėjas*, 1937 m. rugsėjo 10 d., 36 (465), 12; „Seimo darbai“, *Trimitas*, 1937 m. rugsėjo 30 d., 39, 918; „Seimas pradėjo svarstyti žyminio mokesčio įstatymą“, *Vakarai*, 1937 m. rugsėjo 18 d., 216 (519), 10.

¹⁰⁰¹ S. Žakevičiaus 1937 m. rugsėjo 14 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-615, l. 2.

¹⁰⁰² Administracinio teismo įstatymo projektas. 1937 m. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1507, l. 45–53.

nių aktų teisėtumo nagrinėti. Skyriuje apie Teismo santvarką nustatyta, kad Administracinis teismas turėjo būti Vyriausiojo Tribunolo skyrius, kurį turėjo sudaryti Respublikos Prezidento Ministrų kabineto siūlymu skiriami ir atleidžiami pirmininkas bei nuolatiniai ir laikinieji teisėjai. Administracinio teismo pirmininkas savo statusu turėjo prilygti Vyriausiojo Tribunolo skyriaus pirmininkui, o teisėjai – Vyriausiojo Tribunolo teisėjams. Skyriuje taip pat buvo nustatyti kvalifikaciniai reikalavimai teisėjams. Antai Administracinio teismo pirmininku ir nuolatinio teisėju galėjo būti skiriamas asmuo, kuris turėjo teisinį išsilavinimą, tarnavo valstybės tarnyboje ne mažiau kaip dešimt metų, iš jų ne mažiau kaip trejus metus ėjo teisėjo arba bent keturioliktos administracinės tarnybos kategorijos valdininko pareigas, arba Lietuvos valstybinio universiteto valstybinės, administracinės, civilinės arba finansinės teisės profesoriaus pareigas. Laikinaisiais teisėjais turėjo būti skiriami administracijos valdininkai, einantys ne žemesnės kaip keturioliktos administracinės tarnybos kategorijos pareigas. Jie galėjo būti skiriami vieniems metams, toliau eidami savo tiesiogines pareigas administracinėje tarnyboje. Į Administracinio teismo posėdžius laikinieji teisėjai turėjo vykti komandiruotės tvarka. Tas pats valdininkas galėjo būti skiriamas laikinuoju teisėju ir kitais metais. Pirmajame skyriuje buvo taip pat reglamentuota teisėjų atostogų tvarka, administracinio teismo kanceliarijos struktūra. Administracinio teismo vidaus ir darbo tvarką turėjo reglamentuoti Ministrų kabineto tvirtinamas Administracinio teismo statutas. Teismų santvarkos įstatymas turėjo būti taikomas pirmininkui ir nuolatiniais teisėjams tiek, kiek jų statuso nereglementavo Administracinio teismo įstatymas.

Kaip numatyta projekte, antrame Įstatymo skyriuje turėjo būti reglamentuota Administracinio teismo kompetencija. Projekto 13 straipsnyje siekta tiksliai ir detalai nustatyti, kokius skundus galėjo nagrinėti Administracinis teismas. Buvo nurodyti net 39 punktai. Taigi Administracinis teismas turėjo nagrinėti skundus dėl vidaus reikalų ministro, Vyriausiosios rinkimų komisijos, Klaipėdos apygardos komisijos, Vyriausiosios darbo pajamų mokesčių komisijos, Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų komisijos, Vyriausiosios mokesčių komisijos, Vyriausiosios tarifų komisijos, Valstybės kontrolės, Vyriausiosios žemės tvarkymo komisijos priimtų sprendimų pagal Vietos savivaldybės įstatymo,¹⁰⁰³ Susirinkimų

¹⁰⁰³ „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356-2419.

ir pramogų įstatymo,¹⁰⁰⁴ Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatymo,¹⁰⁰⁵ Viešųjų darbų fondo įstatymo,¹⁰⁰⁶ Įstatymo apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą, Elektros energijos kainoms normuoti įstatymo,¹⁰⁰⁷ Gyvuliams globoti įstatymo,¹⁰⁰⁸ Kelių įstatymo,¹⁰⁰⁹ Skerdyklų ir mėsos priežiūros įstatymo,¹⁰¹⁰ Nakties darbo kepyklose įstatymo,¹⁰¹¹ Sėklų prekybos kontrolės įstatymo,¹⁰¹² Veterinarijos įstatymo,¹⁰¹³ Viešaisiais keliais judėjimo įstatymo,¹⁰¹⁴ Švenčių ir poilsio įstatymo,¹⁰¹⁵ Su apkrečiamomis augalų ligomis ir kenkėjais kovoti įstatymo,¹⁰¹⁶ Pradžios mokyklų įstatymo,¹⁰¹⁷ Pasų įstatų,¹⁰¹⁸ Svetimšalių samdos įstatymo,¹⁰¹⁹ Spaudos įstatymo,¹⁰²⁰ Spaustuvių ir spausdinimo reikmenų įstatymo,¹⁰²¹ Knygynų įstatymo,¹⁰²² Darbo pajamų mokesčio įstatymo,¹⁰²³ Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymo,¹⁰²⁴ Verslo pelno mokesčio įstatymo,¹⁰²⁵ Muiti-

¹⁰⁰⁴ „Susirinkimų ir pramogų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 393-2688.

¹⁰⁰⁵ „Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 412-2838.

¹⁰⁰⁶ „Viešųjų darbų fondo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 431-2982.

¹⁰⁰⁷ „Elektros energijos kainoms normuoti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 412-2840.

¹⁰⁰⁸ „Gyvuliams globoti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 441-3068.

¹⁰⁰⁹ „Kelių įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 361-2465.

¹⁰¹⁰ „Skerdyklų ir mėsos priežiūros įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1930, Nr. 337-2314.

¹⁰¹¹ „Nakties darbo kepyklose įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 366-2494.

¹⁰¹² „Sėklų prekybos kontrolės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 438-3049.

¹⁰¹³ „Veterinarijos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1929, Nr. 293-1933.

¹⁰¹⁴ „Viešaisiais keliais judėjimo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 480-3362.

¹⁰¹⁵ „Švenčių ir poilsio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1930, Nr. 328-2247.

¹⁰¹⁶ „Su apkrečiamomis augalų ligomis ir kenkėjais kovoti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 440-3063.

¹⁰¹⁷ „Pradžios mokyklų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 541-3758.

¹⁰¹⁸ „Pasų įstatų pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 358-2441.

¹⁰¹⁹ „Svetimšalių samdos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 499-3467.

¹⁰²⁰ „Spaudos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 510-3538.

¹⁰²¹ „Spaustuvių ir spausdinimo reikmenų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 510-3539.

¹⁰²² „Knygynų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 510-3540.

¹⁰²³ „Darbo pajamų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 388-2668.

¹⁰²⁴ „Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1926, Nr. 221-1443.

¹⁰²⁵ „Verslo pelno mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 366-2493.

nių įstatų,¹⁰²⁶ Valstybės kontrolės įstatymo¹⁰²⁷ normas, taip pat skundus dėl ypatingųjų tautos atstovų rinkimų Respublikos Prezidentui rinkti. Įstatymo projekte buvo numatyta dar keletas punktų, tačiau jie tik sunumeruoti, be teksto. Administracinio teismo kompetencijos sąrašas nebuvo baigtinis, nes 13 straipsnio 39 punkte nustatyta, kad Administracinis teismas sprendžia bylas ir dėl „[V]isa kita, kas Respublikos įstatymais bus pavesta Administraciniam Teismui spręsti“. Teisingumo bylas turėjo nagrinėti Vyriausiojo Tribunolo visuotinis susirinkimas, kuriame turėjo dalyvauti ir Administracinio Teismo pirmininkas bei visi teisėjai.

Įstatymo projekto trečiame skyriuje „Teismo teiseną“ turėjo būti reglamentuota administracinių bylų teiseną. Čia nustatyta, kad galėjo būti taikomi civilinės kasacijos teisenos pagrindai tiek, kiek jie nebuvo numatyti Administracinio teismo įstatyme. Toliau apžvelgiame trečiojo skyriaus nuostatas.

Įstatymo 15 straipsnyje nustatyta, kad į Administracinį teismą galėjo kreiptis fizinis arba juridinis („teisinis“) asmuo, jeigu, jo manymu, jo teisės administraciniu aktu pažeistos arba be teisinio pagrindo nustatyta pareiga. Skundas turėjo būti paduotas ne vėliau kaip per du mėnesius nuo skundžiamojo akto paskelbimo arba nuo sužinojimo apie jį, bet ne vėliau kaip per metus. Skundas turėjo būti paduotas per ministrą arba aukščiausios instancijos organą, priėmusį skundžiamą administracinį aktą. Šie skundžiamą aktą su visa byla turėjo perduoti Administraciniam teismui ne vėliau kaip per 21 dieną. Kartu su perduodamu skundu administracijos subjektai, kurių sprendimas skundžiamas, galėjo pridėti savo paaiškinimus dėl skundo, taip pat pridėdami jų kopiją pareiškėjui. Paaiškinimai galėjo būti duodami ir teisminio posėdžio metu.

Skundai turėjo būti surašyti ir pasirašyti advokato, profesoriaus, docento, nebent pareiškėjas pats turėtų teisinį išsilavinimą. Jeigu advokatas, profesorius ar docentas neturėjo pareiškėjo įgaliojimo, skundas turėjo būti pasirašytas ir paties pareiškėjo.

Projekte buvo numatyti reikalavimai skundui. Turėjo būti nurodyti pasirašiusio skundą advokato, profesoriaus ar docento vardas, pavardė, gyvenamoji vieta, skundžiamo akto paskelbimo arba sužinojimo apie jį data. Pareiškėjas turėjo nurodyti skundo pagrindą, t. y. „ką skundėjas laiko neteisėtu ir kuriuo pagrindu“, ir skundo dalyką, t. y. pareiškėjo reikalavimą. Pareiškėjai Administracinio teismo galėjo reikalauti patenkin-

¹⁰²⁶ „Muitinių įstatai“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 164-1153.

¹⁰²⁷ „Valstybės kontrolės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1926, Nr. 224-1461.

ti skundą, pripažinti skundžiamą aktą ar jo dalį neteisėtais, panaikinti administracinį aktą. Buvo numatytas 50 litų dydžio žyminis mokestis. Jeigu skundą Administracinis teismas patenkintų, žyminis mokestis būtų grąžintas pareiškėjui, o iš pripažinto neteisėtu administracinio akto priėmusio administracijos subjekto turėjo būti reikalaujama padengti bylinėjimo išlaidas.

Skundo padavimas neturėjo stabdyti skundžiamo akto vykdymo. Tačiau pareiškėjui prašant, skundžiamą aktą priėmęs administracijos subjektas galėjo sustabdyti jo vykdymą. Skundo atitiktį reikalavimams turėjo tikrinti Administracinio teismo pirmininkas. Aptikęs trūkumų, turėjo pranešti pareiškėjui, kad šis per dvi savaites trūkumus pašalintų. Jeigu trūkumai nebūtų pašalinti, skundas būtų grąžinamas pareiškėjui.

Projekte buvo numatytas ir bylų sujungimo institutas: jei administracinio akto teisėtumą skundžia keli asmenys, tai bylos turėjo būti sujungtos į vieną.

Administracinio teismo posėdyje turėjo dalyvauti pirmininkas, du nuolatiniai ir du laikinieji teisėjai. Pranešėjais byloje turėjo būti pirmininkas ir nuolatiniai teisėjai. Jie surašydavo ir sprendimo motyvus. Jeigu reikėdavo daugiau medžiagos, paaiškinimų, teismas galėjo atidėti bylos nagrinėjimą. Jeigu teismas nusprendavo panaikinti aktą ar jo dalį, apie tai per septynias dienas turėjo pranešti naikinamą aktą ar jo dalį priėmusiam administracijos subjektui. Projekte buvo numatyta, kad „visa, kas padaryta vykdant neteisėtą administracinį aktą, panaikintą Administracinio teismo sprendimu, yra skundėjo ir reikalavusio tą aktą panaikinti trečiojo asmens atžvilgiu neteisėta ir turi būti jiems atitaisyta“. Jeigu to padaryti buvo nebeįmanoma, turėjo būti atlyginamas nuostolis. Ginčus dėl nuostolių dydžio turėjo nagrinėti bendrosios kompetencijos teismas.

Projekte buvo numatyta, kad Administracinio teismo sprendimai neskundžiami, o turintys esminės reikšmės skelbiami Teismo leidžiamame „Administracinio Teismo sprendimų rinkinyje“. Tik Administracinis teismas galėjo aiškinti savo sprendimus. Administracijos subjektams teismo sprendimai ir jų aiškinimai buvo privalomi.

Skyriuje dėl pereinamųjų nuostatų buvo planuotos dvi normos, tačiau jos neužrašytos.

Skyriuje dėl įstatymo vykdymo buvo nurodyta, kad Administracinio teismo įstatymas įsigalios nuo 1938 m. sausio 1 d.

Kada tiksliai šis projektas buvo parengtas, nėra žinoma. Aišku tik viena, kad jis buvo parengtas 1937 m., t. y. tais metais, kai sudaryta Seimo komisija Administracinio teismo įstatymo projektui parengti.

Lietuvos centriniame valstybės archyve saugomoje 1936–1937 metų byloje yra Administracinio teismo įstatymo projekto fragmentas, susijęs su šio įstatymo pereinamosiomis ir baigiamosiomis nuostatomis.¹⁰²⁸ Tik jų čia buvo numatyta kur kas daugiau nei anksčiau aptartame 1937 m. Administracinio teismo įstatymo projekte. Be to, pereinamosios nuostatos buvo numatytos ne nuo 42 iki 43 straipsnio, bet nuo 78 iki 83 straipsnio. Vadinasi, 1937 m. buvo parengtas dar vienas, tik daug platesnės apimties Administracinio teismo įstatymo projektas. O gal net ir ne vienas. Tačiau monografijos autorei nepavyko jo ar jų rasti. Toliau apžvelgiame pereinamąsias nuostatas.

Pereinamosiose ir baigiamosiose nuostatose buvo numatyta, kad įstatymų nuostatos apie administracinių bylų nagrinėjimą Vyriausiajame Tribunole turi būti naikinamos, o Vyriausiojo Tribunolo nagrinėjamos administracinės bylos perduotos Administraciniam teismui. Tačiau jeigu, įsigaliojus Administracinio teismo įstatymui, Vyriausiasis Tribunalas jau buvo paskyręs teismo posėdį ir apie tą posėdį paskelbė, tai bylą toliau turėjo nagrinėti Vyriausiasis Tribunalas. Buvo planuojama panaikinti Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymo 57 straipsnį ir Karių pensijų įstatymo¹⁰²⁹ 47 straipsnį. Ministrų Tarybos neišspręsti skundai pagal minėtų įstatymų straipsnius turėjo būti perduoti Administraciniam teismui nagrinėti. Buvo planuota, kad per du mėnesius nuo šio įstatymo įsigaliojimo Administraciniam teismui galima buvo duoti skundus dėl Valstybės kontrolės įskaitų, padarytų per paskutinius dešimt metų prieš įsigaliojant šiam įstatymui, taip pat dėl visų kitų 1 straipsnyje (deja, jis nėra išlikęs) nurodytų administracinių aktų, priimtų per vienus metus prieš įsigaliojant šiam įstatymui, išskyrus tuos administracinius aktus, kurie jau įvykdyti. Įstatymas turėjo įsigalioti po dviejų mėnesių nuo paskelbimo dienos.

Prie pereinamųjų ir baigiamųjų nuostatų buvo nurodyta, kad nuo žyminio mokesčio numatoma atleisti tuos, kurie kreipsis į Administracinį teismą, todėl buvo planuojama keisti ir Žyminio mokesčio įstatymą.

M. Römeris 1937 m. spalio 17 d. dienoraščiuose paminėjo, kad A. Merkys ir V. Sidzikauskas privačios vakarienės metu restorane „Metropolis“ suorganizavo pasitarimą dėl Seimui parengto Administracinio teismo įstatymo projekto. Jame dalyvavo M. Römeris, S. Žakevičius ir Paryžiaus

¹⁰²⁸ Administracinio teismo įstatymo projekto fragmentas. 1937 m. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1507, l. 139.

¹⁰²⁹ „Karių pensijų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 490-3426.

universiteto profesorius A. Mestrė.¹⁰³⁰ M. Römerio nuomone, pasitarimas buvo pernelyg ankstyvas: „abu tikri profanai administracinio teismo dalyke, ypač Merkys. Nors jų projektas remiasi mano 1931 m. projektu, prie kurio pridėti aiškinamieji motyvai, tačiau jų projektas stipriai deformuotas, o mano projekto principai subjauoti <...>.“¹⁰³¹ Be to, M. Römeris įvardijo kelis asmenis, kurie domėjosi administracinės teisės klausimais, – tai teisės dėstytojas S. Žakevičius, Valstybės Tarybos referentas, teisės dėstytojas K. Račkauskas, Užsienio reikalų ministerijos juriskonsultas, Valstybės Tarybos narys D. Krivickas, teisės dėstytojas F. Mackus – ir išreiškė nusivylimą, kad nei A. Merkys, nei V. Sidzikauskas nesusisiekė su jais, o iš karto nusprendė konsultuotis su Paryžiaus universiteto profesoriumi. Pasak M. Römerio, gera idėja konsultuotis su žmogumi, kuris tikrai išmano administracinės justicijos klausimą, tačiau užsienio profesorius nežinojo vietinių aplinkybių, politinio konteksto, kurio fone turėtų būti įgyvendinta ši „didelė reforma.“¹⁰³² Privačios vakarienės metu buvo sutarta, kad projekto vertimas bus siunčiamas A. Mestrė, o šis savo komentarus siųs M. Römeriui, kuris taip pat teiks savo įžvalgas. 1937 m. toks vertimas buvo atliktas ir išsiųstas A. Mestrė.¹⁰³³ Vieną iš projektų į prancūzų kalbą vertė K. Račkauskas ir F. Mackus¹⁰³⁴ (deja, nei vertimų, nei komentarų Lietuvos archyvuose ir bibliotekose nėra).

M. Römeris savo dienoraštyje rašė:

*„Duok Dieve, kad tas administracinio teismo projektas, kad ir netobulas, vis dėlto kiek įmanoma pataisytas, būtų realizuotas. Labai noriu prisidėti prie komentarų, kuriuos atsiųs Mestrė, taip pat studijuoti kartu su mūsų profesionaliu jaunimu ir Sidzikausku, Seimo komisijos ir A. Merkio mentoriumi.“*¹⁰³⁵

1937 m. gruodį Komisija Administracinio teismo įstatymui parengti išsiuntė raštą Seimo pirmininkui, kuriame vėl prašė pratęsti Įstatymo projekto rengimo laiką, nes iki šiolei nebuvo gavusi visos šiam įstatymui rengti

¹⁰³⁰ Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 18 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 285.

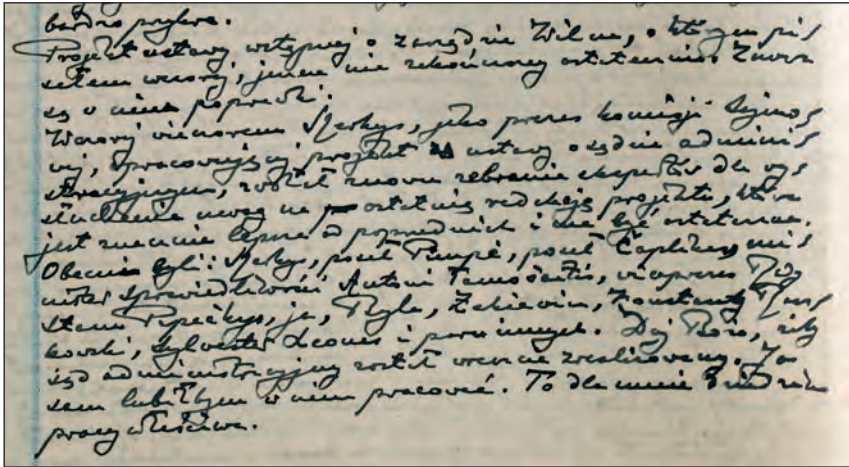
¹⁰³¹ *Ibid.* Vertė autorė.

¹⁰³² *Ibid.*, 285.

¹⁰³³ Römeris, *supra note*, 1: 574.

¹⁰³⁴ Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. lapkričio 8 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 296.

¹⁰³⁵ Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 18 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 285. Vertė autorė.



Fragmentas iš M. Römerio dienoraščių. Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 18 d.). Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyriaus nuotrauka. VUB RS, f. 75-MR12, l. 285.

reikalingos medžiagos.¹⁰³⁶ Matyt, A. Merkys jautėsi nepatogiai, kad jo vadovaujama komisija jau trečią kartą prašo pratęsti terminą Administracinio teismo įstatymo projektui rengti, todėl Seimo nariams aiškino tokio prašymo argumentus bei teikė informaciją apie tai, kaip dirbo komisija. Komisijos pirmininkas pranešė, kad Komisija nuo 1937 m. kovo iki 1937 m. rugsėjo buvo suorganizavusi devynis posėdžius, akcentavo, kad Komisijos darbas komplikuoatas, nes kiekvienas narys dirba atskirai, kad per tą laiką buvo parengti du projektai, tačiau jie susilaukdavo kritikos. Buvo pastebėta, kad nėra lengva tokį įstatymą rengti dar ir dėl to, kad Lietuvoje veikė „visa eilė rusų įstatymų“, o naujieji įstatymai neretai vienas kitam prieštaravo, ir dėl to nebuvo paprasta apibrėžti Administracinio teismo kompetencijos ribas. Komisija analizavo įstatymus, pagal kurių reguliuojamas sritis, Administracinis teismas galėjo tikrinti viešosios administracijos veiklos teisėtumą. Komisija nurodė 57 įstatymus, t. y. 57 atvejus, kai skundai turėjo būti teikiami Administraciniam teismui. Tačiau A. Merkys pabrėžė, kad šie atvejai nėra galutiniai, todėl Komisija ir toliau turėjo tyrinėti „visus kazusus ir atsitikimus“, o tai „didelis ir rimtas darbas.“¹⁰³⁷

¹⁰³⁶ Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. gruodžio 6 d., 60-asis posėdis, p. 129; Seimo darbai. *Trimitas*, 1937 m. gruodžio 16 d., Nr. 50, p. 1184–1185.

¹⁰³⁷ *Ibid.*

Maža to, Komisijos pirmininkas pabrėžė dar vieną veiksni, dėl kurio Komisijos darbas užtruko. Pasikonsultavus su specialistais, įvairių sričių žinovais (gaila, kad A. Merkys jų neįvardijo), paaiškėjo, kad Įstatymas turėjo būti sudarytas ne tik iš materialinių teisės normų, bet ir procesinių, Įstatyme būtina buvo reglamentuoti „procesualinį dėsni“. ¹⁰³⁸ Buvo akcentuota, kad šiuo atžvilgiu daug padaryta, tačiau projektas vis dar nebuvo galutinis. A. Merkys sakė: „Jeigu mes laukėme 20 metų, tai galėsime dar pakentėti keletą mėnesių.“ ¹⁰³⁹ Jis pažadėjo, kad, jeigu terminas bus pratęstas iki kitos sesijos pradžios, Komisija parengs jau galutinį Įstatymo projektą „kaip ji pati išmano ir supranta.“ ¹⁰⁴⁰ Žiniasklaidoje nuskambėjo žinia, kad kitos sesijos metu, kuri prasidės 1938 m. vasarį, bus svarstomas Administracinio teismo įstatymo projektas. ¹⁰⁴¹

3.3. Vėliausi Seimo komisijos Administracinio teismo įstatymo projektai

1938 m. balandį A. Merkys Seime pranešė, ¹⁰⁴² kad jau pusmetį Administracinio teismo įstatymo projektas parengtas, tačiau oficialiai to varianto dar negali pateikti Seimui, nors pažadėjo, kad tautos atstovams galės pateikti skaityti jį neoficialiai. Komisijos pirmininkas įvardijo pagrindinę priežastį, dėl kurios taip atsitiko: kilo diskusijų dėl susitarimų su Vyriausiuoju Tribunolu Klaipėdos krašto klausimais, nes Įstatymas susijęs ir su Klaipėdos krašto teise. Taip pat buvo paminėta, kad projekto klausimas svarstomas Taryboje (neaišku, Valstybės ar Ministrų) ir pastebėta, kad paskutiniu metu šiuo klausimu justi daugiau palankumo ir jis sprendžiamas lengviau. Detaliau A. Merkys neaiškino priežasčių, tik paprašė dar kartą iki kitos sesijos atidėti terminą Įstatymo projektui parengti.

Tačiau 1938 m. spalį Komisija Administracinio teismo įstatymo projektui rengti įteikė Seimui pareiškimą, ¹⁰⁴³ kuriame nurodė, kad šios sesijos pabaigoje numato galutinai baigti Įstatymo projektą ir jį pateikti Seimui, ir paprašė, kad pratęstų terminą iki šios sesijos pabaigos. Daugiau tais metais Seime nebuvo keltas klausimas dėl Administracinio teismo įstaty-

¹⁰³⁸ *Ibid.*

¹⁰³⁹ *Ibid.*

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*

¹⁰⁴¹ „Rekordinis įstatymų projektų skaičius Seime“, *Diena*, 1938 m. sausio 30 d., 5/965, 1.

¹⁰⁴² Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. balandžio 30 d., 84-asis posėdis, p. 141.

¹⁰⁴³ Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. spalio 4 d., 93-iasis posėdis, p. 32.

mo projekto. O 1938 m. gruodžio 23 d. ministro pirmininko V. Mirono perskaitytoje Vyriausybės deklaracijoje¹⁰⁴⁴ nebuvo nė žodžio apie administracinę teisimą, tik minimas įstatymų kodifikavimo klausimas, kova su nelegalia advokatūra, naujas Kalėjų tvarkymo įstatymas ir t. t.

3.3.1. 1938 m. Administracinio teismo įstatymo projektas

Deja, 1938 m. rengtų Administracinio teismo įstatymo projektų monografijos autorė nerado. Tačiau yra liudijimų apie šiuos projektus.¹⁰⁴⁵ Apie vieną iš jų pranešė pats Komisijos Administracinio teismo įstatymo projektui parengti pirmininkas A. Merkys. 1938 m. spalio 8 d. Komisijos pirmininkas Teisininkų draugijos nariams perskaitė pranešimą apie rengiamą įstatymą. Pranešimas buvo skaitomas Vyriausiojo Tribunolo salėje. Jame dalyvavo advokatai, mokslininkai, teismų darbuotojai, Valstybės Tarybos nariai. Apžvelgiame šį pranešimą, naudodamiesi 1045 išnašoje nurodytais šaltiniais.

A. Merkys papasakojo, kad buvo visokiausių nuomonių – vieni teigė, kad esant tokiam teismui asmenys kreipsis į jį dėl visokių smulkmenų, kiti – kad administracinę teisimą atstoja Vyriausiasis Tribunolas. Tačiau A. Merkys pabrėžė, kad užsienio valstybių praktika ir mokslinė literatūra bylojo tai, kad administracinis teismas reikalingas. Maža to, pranešėjas nurodė, kad ir Seimas tai pripažino, išrinkdamas Komisiją tokiam įstatymui parengti.

Toliau A. Merkys pasakojo apie patį įstatymo projektą, kuris buvo vis dar negalutinis. Jis pabrėžė, kad Administracinis teismas planuojamas steigti prie Vyriausiojo Tribunolo kaip atskiras jo skyrius. Be kitų motyvų, toks pasirinkimas buvo argumentuojamas tuo, kad atskiros teisminės institucijos steigimas pareikalautų papildomų išlaidų. Buvo nurodyta, jog planuojama, kad bent vienas teisėjas turėjo būti profesionalas, o kiti du nariai atrinkti iš administracijos tarnautojų. Profesionaliui teisėjui skiriamas asmuo, turintis šešerių metų teisėjo darbo patirtį, o administracijos tarnautojais, kaip laikinaisiais teisėjais, skiriami asmenys, turintys ne mažiau kaip šešerių metų administracijos patirtį eidami aukštesnės kategorijos pareigas.

¹⁰⁴⁴ Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. gruodžio 23 d., 110-asis posėdis, p. 117.

¹⁰⁴⁵ „Merkys apie administracinio teismo įstatymą“, *Lietuvos aidas*, 1938 m. spalio 9 d., 457/4266, 3; Römer Michał, *Dziennik 1936–1938* (1938 m. spalio 8 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 463; „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Teisė* 44 (1938): 522–525.

Pranešime buvo nupasakota ir Administracinio teismo kompetencija. Komisija buvo numaciusi tam tikras sritis, pavyzdžiui, skundus dėl mokesčių, įvairių rinkliavų. Tačiau iš pranešimo galima suprasti, kad šį kartą Komisija nenorėjo taip detalai reglamentuoti Administracinio teismo kompetencijos, kaip tai buvo padaryta 1937 m. projekte, nes Įstatymas turėjo galioti ir veikiančių įstatymų atžvilgiu, ir ateityje įsigaliosiančių. Taigi buvo apsispręsta nurodyti veiklos sritis, dėl kurių galima skųstis administraciniam teismui.

Įstatymo projekte buvo numatytas dviejų mėnesių terminas administraciniam aktui skųsti nuo jo priėmimo dienos. Skundas turėjo būti paduotas per ministrą ar įstaigą, priėmusią skundžiamą sprendimą. Skundas turėjo būti pristatytas per 21 dieną. Buvo numatyta, kad administracijos įstaigos pačios galės stabdyti akto vykdymą, o pats skundo padavimas teismui savaime skundžiamo administracinio akto vykdymo nestabdys. Skundžiamas galėjo būti tik galutinis administracijos sprendimas. Vadinasi, norint kreiptis į Administracinį teismą, buvo būtina išnaudoti visas teisinės gynybos priemones administracijos lygmeniu.

Komisija nebuvo apsisprendusi dėl to, ar Administracinis teismas nagrinės bylas iš esmės, t. y. tikrins tik administracinių aktų teisinį pagrindą, ar ir faktinį pagrindą. Projekte buvo numatyta ir trečiųjų asmenų apsauga, ir galimybė šaukti liudytojus – visa tai bylojo apie bylų nagrinėjimą iš esmės. Ginčus, susijusius su žalos atlyginimu dėl administracijos veiksmų ar neveikimo, turėjo nagrinėti bendrosios kompetencijos teismas, t. y. viešosios administracijos atsakomybės klausimai turėjo būti nagrinėjami civilinės teisės normų pagrindu. Taigi administracinio subjekto veiksmai, sukėlę žalą asmeniui, galėjo būti atlyginti, tačiau žalos dydį turėjo nustatyti bendrosios kompetencijos teismas. Taip buvo apsispręsta, manant, kad žalos dydžio nustatymo procedūra gali būti per sudėtinga administraciniam teismui.

Taip pat susitikime buvo akcentuota, kad Administracinio teismo sprendimai bus galutiniai ir neskundžiami, privalomi administracijos subjektams, o svarbiausi, esminės reikšmės turintys sprendimai bus spausdinami oficialiame Teismo leidinyje.

Susitikime A. Merkys paprašė, kad teisininkai pateiktų kuo daugiau kritikos, išvalgų dėl projekto, kad „jį priėmus nereikėtų vėl tuojau jo keisti.“¹⁰⁴⁶ Savo mintis dėstė M. Römeris, advokatai V. Fridšteinas, A. Bu-

¹⁰⁴⁶ „Merkys apie administracinio teismo įstatymą“, *Lietuvos aidas*, 1938 m. spalio 9 d., 457/4266, 3.

lota, A. Tumėnas, Teisių fakulteto asistentas S. Žakevičius, Valstybės Tarybos narys J. Byla.

M. Römeris pastebėjo, kad administracinis teismas – tai priemonė teisei valstybei puoselėti, nes jeigu nėra administracinio teismo, nėra ir garantijos, kad administraciniai aktai bus teisėtai priimami, jo nuomone, nesant administracinio teismo, veikia tarnybinė valdininkų kontrolė, bet šios šaltinis yra politinė galia ir ji yra jautri tikslams, konkuruojantiems su teisingumu, jei tikslingumas nukonkuruoja teisės normas, tai nėra ir teisinės valstybės.¹⁰⁴⁷ Teisininkas akcentavo, kad Komisija kaip pagrindą ėmė 1932 m. Valstybės Tarybos parengtą projektą.¹⁰⁴⁸ Maža to, mokslininkas pažymėjo, kad kuo platesnė Administracinio teismo apimtis, tuo teismas bus naudingesnis ir administracijai, ir visai valstybei. Dienoraštyje M. Römeris rašė, kad esminis tarp 1932 m. ir Seimo komisijos parengtų projektų skirtumas buvo tas, kad 1932 m. projekte nustatyta bendra Administracinio teismo kompetencija, nurodant tam tikras išimtis, o 1938 m. projekte, kaip ir 1937 m. projekte, Administraciniam teismui priskiriama atributyvinė funkcija.¹⁰⁴⁹ Pasak M. Römerio, Administracinis teismas turėtų apimti valstybės ir piliečių ginčus, nurodant tik kelias išimtis.¹⁰⁵⁰ Seimo komisijos projekte, anot teisininko, įvedama „atbula, siauroji kompetencija“, numeruojant bylas, priklausančias administracinio teismo kompetencijai.¹⁰⁵¹ M. Römeris nurodė dar vieną projekto trūkumą – galimybę pačiai administracijai stabdyti skundžiamo administracinio akto vykdymą. Tai turėtų būti priskirta Administraciniam teismui.¹⁰⁵² Baigdamas kalbą, M. Römeris pridūrė, kad ir koks projektas būtų, kad ir kokia būtų teismo kompetencija, visais atvejais administracinio teismo įsteigimą reikėtų sveikinti, nes „geriau mažiau nei nieko.“¹⁰⁵³

V. Fridšteino manymu, svarbiausias klausimas yra Administracinio teismo sudėtis – daugiau turėtų būti teisėjų profesionalų. Taip pat advokatas atkreipė dėmesį, kad jei Administracinio teismo bus tokia pati

¹⁰⁴⁷ „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Teisė* 44 (1938): 523.

¹⁰⁴⁸ „Merkys apie administracinio teismo įstatymą“, *Lietuvos aidas*, 1938 m. spalio 9 d., 457/4266, 3.

¹⁰⁴⁹ Römer Michał, *Dziennik 1936–1938* (1938 m. spalio 8 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 463. Vertė autorė.

¹⁰⁵⁰ „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Teisė* 44 (1938): 524.

¹⁰⁵¹ *Ibid.*

¹⁰⁵² *Ibid.*

¹⁰⁵³ „Merkys apie administracinio teismo įstatymą“, *Lietuvos aidas*, 1938 m. spalio 9 d., 457/4266), 3.

kompetencija kaip Vyriausiojo Tribunolo administracinių bylų atžvilgiu, įsteigtasis teismas „mažai ką naujo duotų“,¹⁰⁵⁴ o iš jo visi tikisi daugiau. V. Fridšteinas akcentavo, kad Administracinis teismas turėtų nagrinėti bylas iš esmės, taip pat siūlė priskirti Teismui bendrąją kompetenciją.

A. Tumėno nuomone, ir tuo metu buvo administracinis teismas – tai Vyriausiasis Tribunolas, bet stigo procedūros, o ją galima reglamentuoti papildant jau veikiančius įstatymus. Advokatas pabrėžė, kad reikėtų steigti atskirą teisminę instituciją, nes jeigu tai bus Vyriausiojo Tribunolo skyrius, aukščiausiosios instancijos teismas prarastų savo, kaip kasacinės instancijos teismo, statusą. Teisininko nuomone, turi būti dvi Administracinio teismo instancijos – nagrinėjančios administracines bylas iš esmės ir nagrinėjančios kasacinę tvarka. Taip pat jis pasiūlė projektą papildyti nuostata, įtvirtinančia, kad Administracinis teismas nagrinėja viešosios teisės ginčus, piliečių ir administracijos ginčus, tada būtų galima nurodyti bylas, priklausančias Administracinio teismo kompetencijai. Vėliau M. Römeris prisipažino, kad jį truputį erzino A. Tumėno scholastinis ir nusistovėjęs, pasenęs požiūris.¹⁰⁵⁵

Asistentas S. Žakevičius pastebėjo, kad ginčai dėl viešosios administracijos atsakomybės („civilinis atsakingumas“) turėtų būti nagrinėjami Administraciniame teisme, kad asmeniui nereikėtų dėl to paties dalyko kreiptis į kelis teismus. Be to, pasak jauno mokslininko, būtų geriau, jei Administracinis teismas būtų atskirtas nuo bendrosios kompetencijos teismų, „išaugtų iš pačios administracijos“,¹⁰⁵⁶ todėl tikslinga jį būtų steigti prie Valstybės Tarybos.

Valstybės Tarybos narys J. Byla pastebėjo, kad Administracinis teismas galėjo būti steigiamas prie Valstybės Tarybos, turėjusios dešimties metų patirtį, bet kuri iki tol tik aiškino valdžios įstaigų iškeltus klausimus. Taigi galima būtų praplėsti Valstybės Tarybos kompetenciją, į kurią gyventojai galėtų kreiptis įvairiais administraciniais klausimais.¹⁰⁵⁷

A. Merkys, išklausęs teisininkų nuomonių, pažadėjo, kad dar kartą stengsis susitikti su ekspertais prieš pateikiant Įstatymo projektą Seimo plenumui. Straipsnyje, kuriame buvo aprašytas teisininkų susitikimas,

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵⁵ Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1938 m. spalio 8 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 463.

¹⁰⁵⁶ „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Teisė* 44 (1938): 525.

¹⁰⁵⁷ „Merkys apie administracinio teismo įstatymą“, *Lietuvos aidas*, 1938 m. spalio 9 d., 457/4266, 3.

pastebėta, kad, atsižvelgiant į pastabų gausą, Administracinio teismo įstatymo projekto reikėjo tikėtis tik 1939 m.¹⁰⁵⁸

1938 m. gruodžio 31 d. Komisija Administracinio teismo įstatymo projektui rengti Seimui įteikė pareiškimą,¹⁰⁵⁹ kuriame ir vėl prašė pratęsti terminą iki kitos Seimo sesijos pabaigos. A. Merkys akcentavo, kad Administracinio teismo įstatymo projektas jau parengtas visi metai, tačiau paaiškėjo, kad jį bus sunku suderinti su Klaipėdos krašto statutu. Jis taip pat nurodė, kad per Seimo sesiją buvo surengtas tik vienas Komisijos posėdis. Komisijos pirmininkas prognozavo, kad, ko gera, artėjančioje sesijoje teks įstatymą priimti tokį, koks jis buvo parengtas ir pažadėjo 1939 m. vasarį pateikti projektą Seimui svarstyti.¹⁰⁶⁰

Vis dėlto 1939 m. vasarį Administracinio teismo įstatymo projektas nebuvo pateiktas svarstyti Seimui. Tačiau 1939 m. balandį ministro pirmininko J. Černiaus perskaitytoje Vyriausybės deklaracijoje buvo teigiama, kad jau seniai keliamas administracinio teismo klausimas ir kad Vyriausybė „rūpinsis pagreitinti šio klausimo išsprendimą, nes tokio teismo įsteigimas, Vyriausybės nuomone, žymiai sustiprintų valstybės pamatą – teisėtumą.“¹⁰⁶¹ Toks ministro pirmininko „užsimojimas santykius tarp valstybės ir piliečio pagrįsti ne administracine nuožiūra, bet įstatymu“ buvo sutiktas palankiai ir žiniasklaidoje.¹⁰⁶²

Deja, daugiau Seimo posėdžiuose administracinio teismo klausimas nebebuvo keliamas, nors žiniasklaidoje 1939 m. liepą pasirodė žinių, kad Įstatymo projektas galutinai parengtas.¹⁰⁶³ Pats Komisijos pirmininkas A. Merkys, 1939 m. lapkritį tapęs ministru pirmininku, tų pačių metų gruodį, skaitydamas Vyriausybės deklaraciją, administracinio teismo nepaminėjo.¹⁰⁶⁴ Tačiau vėliau ministras pirmininkas, bendraudamas su spauda, be kitų Vyriausybės darbų, užsiminė apie būtinybę atlikti administracijos reformą ir steigti administracinį teismą. Jis tvirtino, kad arti-

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*

¹⁰⁵⁹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. gruodžio 31 d., 111-asis posėdis, p. 122.

¹⁰⁶⁰ Apie tai buvo informuota ir žiniasklaidoje. Žr.: „Administracinio teismo įstatymas būsiąs priimtas ligi pavasario“, *Apžvalga*, 1939 m. sausio 8 d., 2/167, 5.

¹⁰⁶¹ Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. balandžio 5 d., 129-asis posėdis, p. 88.

¹⁰⁶² „Deklaracijos principai“, *XX amžius*, 1939 m. balandžio 6 d., 79/831, 13; „Ministrų Tarybos deklaracija“, *Karys*, 1939 m. balandžio 6 d., 14/1034, 5.

¹⁰⁶³ „Administracinio teismo klausimas“, *Diena*, 1939 m. liepos 7 d., 27, 1.

¹⁰⁶⁴ Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. gruodžio 6 d., 160-asis posėdis, p. 148–149.

miausioje sesijoje turės būti svarstomas ir Administracinio teismo įstatymo projektas.¹⁰⁶⁵

Žiniasklaidoje buvo pasirodžiusių straipsnių apie Administracinio teismo įstatymo projektą. Antai 1940 m. kovą trumpai aprašytas Seimo komisijos Administracinio teismo įstatymui parengti projektas, kuris turėjo įsigalioti 1940 m. liepos 1 d.¹⁰⁶⁶ Tačiau iš išlikusių 1940 m. Seimo stenogramų duomenų autorė sprendžia, kad greičiausiai šis projektas niekada nebuvo svarstytas. Kita vertus, jei būtų kada svarstytas, M. Römeris neabejotinai būtų rašęs apie tai dienoraštyje. Tokio fakto dienoraščiuose nėra.

Iš to, kad A. Merkys nuo 1937 m. kovo iki 1938 m. gruodžio net šešis kartus prašė atidėti Administracinio teismo įstatymo projekto parengimo terminą, galima susidaryti įspūdį, jog Komisija nieko neveikė, todėl ir prašė vis atidėti nurodytus terminus. Tačiau taip nebuvo ir tai liudija M. Römeris savo rašiniuose,¹⁰⁶⁷ periodiškai pasirodydavusios informacinės žinutės laikraščiuose. Liudijama, kad buvo parengta per dešimt administracinio teismo įstatymo projektų. Jie būdavo aptariamai Teisininkų draugijoje, klausama M. Römerio, kitų specialistų nuomonių. A. Merkys, brangindamas kritiką ir atsižvelgdamas į pareikštas pastabas, kritinius argumentus, „komisijoje projekto redakcijas vieną po kitos keitė“,¹⁰⁶⁸ o naujoji redakcija vėl buvo aptariama su specialistais.

M. Römeris dienoraščiuose aprašė 1939 m. balandžio 11 d. vakare vykusį Seime Komisijos Administracinio teismo įstatymo projektui rengti posėdį,¹⁰⁶⁹ kuriame dalyvavo Komisijos nariai A. Merkys, J. Pimpė, J. Čaplikas, taip pat teisingumo ministras A. Tamošaitis, pats M. Römeris, Valstybės Tarybos buvę ir tuo metu esami nariai J. Papečkys, Z. Starkus, J. Byla, referentas K. Račkauskas ir dar keli asmenys, kurių M. Römeris neįvardijo. Posėdyje A. Merkys tvirtino, kad pateiks Administracinio teismo įstatymo projektą iki balandžio 15 d., t. y. iki Seimo sesijos pabaigos. Tačiau posėdyje buvo išsakyta daug abejonių dėl kai kurių projek-

¹⁰⁶⁵ „Ministro Pirmininko A. Merkio pareiškimai“, *Karys*, 1940 m. vasario 1 d., 5/1085), 138.

¹⁰⁶⁶ „Kokį Seimas paruošė administracinio teismo projektą“, *XX amžius*, 1940 m. kovo 21 d., 66/1117, 4.

¹⁰⁶⁷ Römeris, *supra note*, 1: 566; Römer Michał, *Dziennik 1936–1938* (1937 m. spalio 18 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 285; Römer Michał, *Dziennik 1936–1938* (1938 m. spalio 8 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 463.

¹⁰⁶⁸ Römeris, *supra note*, 1: 566.

¹⁰⁶⁹ Römer Michał, *Dziennik 1938–1941* (1939 m. balandžio 12 d.). VUB RS, f. 75-MR13, l. 54.

to nuostatų, Įstatymo struktūros. Buvo akcentuota ir valstybės finansinė padėtis, kuriai esant naujos institucijos kūrimas sunkiai įsivaizduojamas. Posėdyje daugiausia diskutuota dėl administracinio teismo kompetencijos (ar ji turi būti bendroji, ar atributyvinė, ar abi šias kompetencijas jungianti, t. y. vienoms byloms – bendroji, kitoms – atributyvinė), jo statuso, t. y. jo steigimo Vyriausijame Tribunole (konstituciniame teisme) arba Valstybės Taryboje, ar kaip atskiros juridinio asmens, taip pat aptarti reikalavimai kandidatams į Administracinio teismo teisėjus, diskutuota dėl valstybės tarnautojų dalyvavimo administraciniame teisiniame procese kaip laikinųjų teisėjų reikalingumo ir kai kuriais teisenos klausimais. Nors ir norėta projektą pateikti Seimui iki balandžio 15 d. ir tikėtasi, kad Seimas pritaris, buvo nuspręsta dar palaukti. Posėdžio metu iškilo dar daugiau klausimų, nuomonės buvo labai skirtingos, tačiau nebuvo padaryta jokių išvadų. Po mėnesio M. Römeris pastebėjo, kad šis susitikimas nedavė teigiamų rezultatų – iškilo dar daugiau abejonių, buvo sutarta ir toliau susitikinėti ir tęsti diskusijas. M. Römeris rašė, kad jam atrodė, jog diskusijų daugiau nebebus, o projektas patirs fiasko. A. Merkys pastebėjo, kad nedera projekto likimo perduoti į šios grupės rankas, todėl paprašė M. Römerio asmeniškai teikti savo pastebėjimus dėl projekto. Pasak M. Römerio, A. Merkys lankėsi pas jį, išklaušė jo komentarus, pastebėjimus, abejones. M. Römeris tvirtino, kad projektas tikrai nėra tobulas, bet „net ir tokios netobulos struktūros tai būtų žingsnis link administracinės teisinės valstybės (lenk. *krok postępu w kierunku praworządności administracyjnej*)“.¹⁰⁷⁰ Beje, tą patį mėnesį, kai vyko šie ekspertų susitikimai, teisingumo ministras A. Tamošaitis informavo žiniasklaidą, kad Teisingumo ministerijoje puoselėjama mintis apie administracinį teismą.¹⁰⁷¹

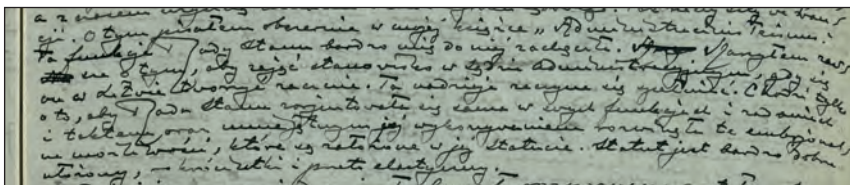
M. Römeris dienoraščiuose įvardijo ir pagrindinę priežastį, dėl kurios Administracinio teismo įstatymo projektas liko projektu, niekada nepasiekusiu Seimo svarstymų – praradus Klaipėdos kraštą valstybės finansinė padėtis pablogėjo ir naujos institucijos steigimas atrodė neįmanomas (50 milijonų litų buvo išbraukta iš 1939 m. valstybės biudžeto).¹⁰⁷²

1939 m. spalio 23 d. A. Merkys ir vėl sukvietė tuos pačius ekspertus, taip pat Teisų fakulteto dėstytoją S. Žakevičių, buvusį Kariuomenės

¹⁰⁷⁰ Römer Michał, Dziennik 1938–1941 (1939 m. gegužės 13 d.). VUB RS, f. 75-MR13, l. 69. Vertė autorė.

¹⁰⁷¹ „Trečiadienis, IV.26“, *Sekmadienis*, 1939 m. balandžio 30 d., 18/583, 11.

¹⁰⁷² Römer Michał, Dziennik 1938–1941 (1939 m. gegužės 13 d.). VUB RS, f. 75-MR13, l. 69.



Fragmentas iš M. Römerio dienoraščių. Römer Michał, Dziennik 1938–1941 (1939 m. spalio 24 d.). Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyriaus nuotrauka. VUB RS, f. 75-MR13, l. 151.

teismo pirmininką teisėją S. Leoną ir kai kuriuos kitus asmenis, kurių M. Römeris dienoraščiuose neįvardijo, kad aptartų paskutinę projekto versiją. M. Römeris šį projektą pavadino daug geresniu nei ankstesnis ir pareiškė: „Duok Dieve, kad pagaliau administracinis teismas pradėtų veikti. Pats norėčiau jame dirbti. Ši darbo sritis man tinkama.“¹⁰⁷³

Daugiau M. Römeris apie Seimo komisiją Administracinio teismo įstatymui rengti savo dienoraščiuose neberašė. Tačiau parašė straipsnį, skirtą 1940 m. balandžio 12 d. Administracinio teismo įstatymo projektui aptarti.¹⁰⁷⁴ Tai, pasak M. Römerio, buvo vienuoliktasis projektas.

3.3.2. 1940 m. Administracinio teismo įstatymo projektas

M. Römerio minimo vienuoliktąjo projekto nepavyko rasti (toliau tekste šis variantas vadinamas vienuoliktuoju, o tas, kuris buvo rastas – rastuoju). Tačiau, manytina, buvo rastas arba vėlesnis, arba šiek tiek ankstesnis nei vienuoliktasis projekto variantas. Aišku tiek, kad rastojo varianto M. Römeris neaprašė straipsnyje apie Administracinio teismo įstatymo projektą,¹⁰⁷⁵ nes jis ne visai atitinka rastojo įstatymo projekto turinį. Kaip nurodo M. Römeris, vienuoliktąjį projektą sudarė 84 straipsniai, o autorės rastasis projektas sudarytas iš 83 straipsnių ir kelių pereinamųjų nuostatų – iš viso 86 straipsniai.

Galbūt rastasis variantas yra vėlesnis už vienuoliktąjį, nes, atrodo, kad kai kurie straipsniai buvo pataisyti pagal M. Römerio pateiktas pastabas, išdėstytas minėtame straipsnyje. Pirma, pagal M. Römerio aprašomą projektą, Respublikos Prezidentui kandidatus į Administracinio teismo teisėjus turėjo siūlyti ministras pirmininkas, o mokslininkas pa-

¹⁰⁷³ Römer Michał, Dziennik 1938–1941 (1939 m. spalio 24 d.). VUB RS, f. 75-MR13, l. 151. Vertė autorė.

¹⁰⁷⁴ Römeris, *supra note*, 1: 561–576.

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*

sisakė už tai, kad kandidatus siūlytų Ministrų kabinetas. Rasto projekto 4 straipsnyje įtvirtinta, kad kandidatus turėjo siūlyti Ministrų kabinetas. Antra, vienuoliktame projekte buvo numatyta, kad Teismas tik konstatuos administracinio akto neteisėtumą, bet negalės jo naikinti. O rasto projekto 58 straipsnyje nustatyta, kad Administracinis teismas naikina neteisėtą aktą ar jo dalį ir nurodyta, kokiais atvejais. Trečia, M. Römeris straipsnyje tvirtina, kad Seimo komisijos projekte nėra numatytų Administracinio teismo sprendimų pasekmių, o rasto projekto 59 straipsnyje jos numatytos.

Tačiau galbūt rastas variantas yra ankstesnis už M. Römerio aprašomą. Pirma, mokslininkas gyrė Seimo komisiją, kad projekte buvo siekiama nustatyti neteisėtumo sąvoką, tačiau rastame projekte tokios sąvokos nėra (nebent turėtas omenyje 58 straipsnis). Antra, vienuoliktame projekte nustatyta galimybė Valstybės Tarybos nariui, dirbusiam Taryboje mažiausiai trejus metus, pretenduoti į Administracinio teismo teisėjo vietą. Rastame dokumente tokios galimybės nėra numatytos. Trečia, M. Römeris siūlė bendrąją Administracinio teismo kompetenciją, nurodydamas, kad Teismas nagrinės individualių ir norminių administracinių aktų teisėtumą, nedetalizuodamas tikslų sričių, kuriose priimami administraciniai aktai ir kurių teisėtumą galėjo tikrinti Teismas, sąrašo. Tačiau rasto projekto 1 straipsnyje įvardijama, kokių sričių administraciniai aktai turės būti teisingi Administraciniam teismui. Ketvirta, vienuoliktajame projekte reglamentuojami iš Administracinio teismo kompetencijos išskiriami aktai. Rastajame dokumente tokios nuostatos nėra. Toliau aptariame rastojo Įstatymo projekto turinį ir struktūrą.

Rastasis projekto variantas suskirstytas į tris skyrius – Administracinio teismo kompetencija, santvarka ir administracinio teismo teiseną. Nuo 84 iki 86 straipsniai skirti pereinamiesiems dėsniams.

Pirmasis projekto straipsnis apibrėžia Administracinio teismo kompetenciją. Kaip numatyta projekte, Teismas turėjo spręsti ginčus dėl individualių ir norminių administracinių aktų („dėl viešosios administracijos organų bendrų parėdymų ir pavienių nutarimų“) teisėtumo mokesčių, muitų, akcizų, įvairių rinkliavų, žemėtvarkos srityse, taip pat ginčus dėl atlyginimų viešosiose administracijos įstaigose, dėl pensijų ir pašalpų skyrimo, Valstybės kontrolės atliktų veiksmų įstaigų ir fizinių asmenų atžvilgiu. Antroje 1 straipsnio dalyje nustatyta, kad Administraciniam teismui teisingi ginčai gali būti priskirti ir kitais įstatymais, taip pat ir tie ginčai, kuriuos iki įsteigiant Administracinį teismą nagrinėjo Vyriausiasis Tribunolas.

Antrasis Administracinio teismo įstatymo projekto skyrius buvo skirtas Administracinio teismo struktūrai, reikalavimams kandidatams į teisėjus, Visuotiniam teisėjų susirinkimui, Teismo raštinei ir Teismo statutui.

Kaip numatyta projekte, Administracinis teismas turėjo būti atskiras juridinis asmuo, o ne skyrius Vyriausiąjame Tribunole ar Valstybės Taryboje. Teismą turėjo sudaryti pirmininkas ir kiti teisėjai. Teisėjais galėjo tapti asmenys, turintys aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažiau kaip šešerių metų bendrosios kompetencijos teismų ar Kariuomenės Teismo teisėjo arba prokuratūros ar aukštesnės administracinės tarnybos pareigūno stažą, arba teisės mokslų profesoriaus arba docento vardą, arba ne mažesnę kaip devynerių metų advokato darbo stažą. Bent trečdalis paskirtų teisėjų turėjo būti prieš tai dirbę teisėjais. Taip pat, skiriant teisėjus, būtina buvo vadovautis Teismų santvarkos įstatymo¹⁰⁷⁶ 112 ir 113 straipsniais, reglamentuojančiais amžiaus, pilietybės, reputacijos reikalavimus. Administracinio teismo teisėjai turėjo būti skiriami Respublikos Prezidento Ministrų kabineto teikimu. Tai labai panašu į 1932 m. Valstybės Tarybos projektą, tačiau jame nebuvo nuostatų apie teisėjų atleidimą. Rastojų projekto 4 straipsnis įtvirtina Respublikos Prezidento teisę ne tik skirti, bet ir atleisti teisėjus Ministrų kabinetui pristačius atleisti. Projekte nebuvo nurodytos aplinkybės, kurioms susiklosčius teisėją galima buvo atleisti, tik nustatyta, kad teisėjai atleidžiami Ministrų kabineto teikimu. Tokių teisėjų atleidimo teisinį reguliavimą M. Römeris laikė dideliu projekto trūkumu „pavojinga steigiamos institucijos yda.“¹⁰⁷⁷ Tai neužtikrino nepriklausomumo nuo politinės įtakos.

Bylos turėjo būti nagrinėjamos Administracinio teismo pirmininko ir dviejų teisėjų, o tam tikrais atvejais – visos Teismo sudėties. Projekte buvo numatyta ir Visuotinio teisėjų susirinkimo funkcija – jis turėjo aiškinti teisės klausimus, iškilančius administracijos subjektams taikant teisės normas arba kai jos būdavo taikomos nevienodai. Tuos klausimus Susirinkimui turėjo pateikti ministras pirmininkas arba Administracinio teismo pirmininkas. Ši funkcija priminė Valstybės Tarybos atliekamą veiklą (manyta, priėmus Administracinio teismo įstatymą, Valstybės Taryba būtų buvusi likviduota). Taip pat susirinkimuose turėjo būti nagrinėjami administracinę bylą nagrinėjantiems teisėjams keliantys abejonių teisės klausimai ir Administracinio teismo nukrypimo nuo susirinki-

¹⁰⁷⁶ „Teismų santvarkos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 419-2900.

¹⁰⁷⁷ Römeris, *supra* note, 1: 573.

muose išaiškintų teisės klausimų atvejai. Susirinkime sprendimai turėjo būti priimami balsų dauguma. Turintis kitokią nuomonę Susirinkimo teisėjas, turėjo ją pateikti motyvuotai. Susirinkimai turėjo būti nevieši, o nutarimai privalomi administracijos įstaigoms („vadovaujamos reikšmės“) ir įrašomi į atskirą nutarimų knygą. Apskritai buvo planuota, kad visi didelės reikšmės turintys Teismo nutarimai turėjo būti skelbiami atskirame rinkinyje.

Administraciniame teisme buvo planuojama raštinė, kurios veiklą turėjo koordinuoti ministro pirmininko skiriamas Teismo sekretorius, turėjęs turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą. Kitus raštinės darbuotojus turėjo skirti Teismo pirmininkas. Administracinio teismo vidaus tvarka turėjo būti nustatyta Ministrų kabineto patvirtintu Teismo statutu.

Trečiasis ir daugiausia straipsnių turintis projekto skyrius buvo skirtas administracinių bylų teisenai („Administracinio teismo teisenai“). Jį turėjo sudaryti net 69 straipsniai, skirti teisėjų nušalinimo institutui, bylos šalims, turinčioms teisę kreiptis į teismą, bylos nagrinėjimo stadijoms, terminams, procesiniams principams, teismo sprendimo priėmimui, teismo sprendimams, jų pasekmėms, vykdymui, kitiems teisenos aspektams.

Skyrius prasidėjo nuo Administracinio teismo teisėjų nušalinimo instituto. Teisėjai galėjo būti nušalinami, jei tarp bylos šalių būtų giminytės, globos ryšys, jei teisėjas būtų viena iš bylos šalių arba susiklostytų tokie teisiniai santykiai, kad priimtas sprendimas byloje sukeltų jam teises pasekmes, jei teisėjas būtų vienos iš bylos šalių įgaliotinis ir jei teisėjas būtų dalyvavęs priimant skundžiamą aktą. Taip pat teisėjas galėjo būti nušalintas ir tada, jei tarp teisėjo ir kitos šalies arba tos šalies įgaliotinio ar atstovo susiklostytų asmeniniai santykiai, suteikiantys pakankamą pagrindą įtarti teisėją esant šališką. Motyvuotai nušalinti teisėją pareiškėjai galėjo prašyti ir žodžiu, ir raštu, bet ne vėliau iki prasidės bylos svarstymas. Teisėjas, turintis pagrindą nusišalinti, turėjo apie tai pranešti Administraciniam teismui ir nedalyvauti nagrinėjant bylą. Projekte buvo numatyta procesinė nuobauda tam, kuris piktnaudžiautų teise nušalinti teisėją, – iki 500 litų.

Bylos šalimis, pagal projektą, turėjo būti pareiškėjas („skundėjas“), atsakovas („skundžiamas valdžios organas“) ir suinteresuoti asmenys („trečiasis asmuo“). Atsakovu turėjo būti paskutinės instancijos administracijos subjektas, priėmęs sprendimą, arba vienintelės instancijos subjektas, priėmęs skundžiamą aktą. Suinteresuotuoju asmenimi turėjo būti laikomas asmuo, kurio nenaudai pareiškėjas reikalauja panaikinti skundžiamą aktą. Suinteresuotas asmuo galėjo dalyvauti nagrinėjant bylą

savo iniciatyva, pareiškėjui ar skundžiamam administracijos subjektui prašant. Dėl to nutarimą turėjo priimti Teismo pirmininkas arba teisėjų kolegija, nagrinėjant bylą („Teismo teisiamoji sudėtis“). Nutarimą dėl to turėjo priimti Administracinio teismo pirmininkas arba teisėjai, nagrinėjantys bylą. Pareiškėjui, suinteresuotajam asmeniui teisme turėjo atstovauti advokatas, išskyrus tuos atvejus, jei šalys pačios būtų advokatais, privačiais gynėjais ar asmenimis, turinčiais aukštąjį teisinį išsilavinimą. Vietoj advokato galėjo atstovauti teisės mokslų profesorius ar docentas. Atsakovui galėjo atstovauti advokatas arba institucijos valdininkai. Įgaliojimai atstovauti pareiškėjui turėjo būti pateikti prieš pirmąjį Teismo posėdį. Bet kurioje bylos nagrinėjimo stadijoje teisėjas galėjo patikrinti pareiškėjo, suinteresuotojo asmens procesinį veiksnumą („procesinį veiksmingumą“), šalies įgaliojimų atstovauti dokumentų tikrumą.

Projekte buvo numatyta, kad bet kuris fizinis ar juridinis asmuo galėjo skųsti ir norminius („bendrus reglamentinius“), ir individualius („individualinius“) administracinius aktus, jeigu, jų manymu, jų teisės ar teisėti interesai („teisėtas reikalas administracijos organo užgautas“) tais aktais pažeidžiami arba be teisinio pagrindo atsiranda atitinkama pareiga. Teisę skųsti norminius ir individualius administracinius aktus turėjo kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo. Tai, pagal projekto 21 straipsnį, buvo galima daryti lygiai tais pačiais pagrindais, kaip ir 1932 m. parengtame Administracinio teismo įstatymo projekte buvo numatyta – jeigu „užgaunamas teisėtas reikalas“ administracijos subjekto aktu ir jeigu „be teisėto pagrindo yra uždėta prievolė“.

Trečiame skyriuje siekta įtvirtinti administracinės bylos nagrinėjimo stadijas. Bylos pradžia buvo siejama su skundo gavimu („prasideda betarpiai gavus skundėjo raštišką skundą“), kuris turėjo būti paduotas ne vėliau kaip per du mėnesius nuo skundžiamo akto priėmimo arba nuo dienos, kai apie tą aktą buvo paskelbta pareiškėjui, arba nuo sužinojimo apie priimtą aktą dienos, bet ne vėliau kaip per metus nuo akto priėmimo. Taigi byla turėjo prasidėti, kai tiesiogiai gaunamas raštiškas pareiškėjo skundas. Lyginant su ankstesniais projektais, skundas turėjo patekti į teismą ne per administracijos subjektą, bet būti pateiktas pareiškėjo. Šiame projekte, lyginant su 1932 m. projektu, yra mėnesiu prailgintas skundo padavimo terminas. Taigi skundas turėjo būti paduodamas ne vėliau kaip per du mėnesius nuo skundžiamo akto paskelbimo skundėjui arba, jeigu apie jį nebuvo paskelbta skundėjui, nuo sužinojimo, tačiau tokiu atveju skundas galėjo būti paduotas tik dėl tokio administracinio akto, kuris buvo priimtas ne daugiau kaip prieš metus.

Projekte buvo numatytas apsaugos mechanizmas nuo administracinio tylėjimo. Antai jei asmuo kreipėsi į administracijos subjektą dėl sprendimo, kurio teisėtumas galėjo būti skundžiamas Administraciniam teismui, ir šis nepateikdavo per du mėnesius jokio atsakymo, toks skundas ar prašymas galėjo būti laikomas atmetu ir toks administracijos neveikimas galėjo būti skundžiamas Teismui. 1932 m. projekte numatytas keturių mėnesių administracinio tylėjimo terminas.

Projekte nurodyti reikalavimai skundui. Skundas turėjo būti surašytas veiksnus pareiškėjo ir suinteresuoto asmens, atstovaujamo tinkamo asmens, paduotas per Įstatyme numatytą terminą. Skunde turėjo būti nurodytas pareiškėjo ir jam atstovaujančio asmens vardas, pavardė, gyvenamoji vieta, skundžiamo akto paskelbimo arba sužinojimo apie jį data, skundo pagrindas, t. y. „ką skundėjas laikė neteisėtu“, bei skundo dalykas arba reikalavimas. Prie skundo turėjo būti pridėti pasirašiusio atstovo įgaliojimas arba teisės studijų diplomas, jei nėra atstovų, skundo bei jo priedų nuorašai ir 50 litų žyminis mokestis („įkaitas“).

Administracinio teismo pirmininkas, gavęs skundą, turėjo patikrinti, ar skundas atitinka pareiškėjo ir suinteresuotojo asmens procesinio veiksnus, atstovavimo, terminų kriterijus, skundui ir jo priedams keliamus reikalavimus. Jeigu skunde būtų trūkumų, tuomet turėjo būti nustatytas „tinkamas laikas“ jiems pašalinti.

Projekte buvo numatyti pagrindai, kuriais remiantis byla nutraukiama: jei byla neteisminga Administraciniam teismui, praleistas terminas skundui paduoti, skundžiamas aktas nebuvo nagrinėtas „visų kompetentingų administracinių instancijų“, byla jau išspręsta (*res judicata*), pareiškėjas nėra veiksnus, jei mirus pareiškėjui arba likvidavus ar reorganizavus juridinį asmenį per metus nuo bylos nagrinėjimo sustabdymo neatsiranda teisėtų įpėdinių, jei skundėjas skundą atsiima prieš bylos išsprendimą, taip pat jei administracijos subjektas prieš priimant teismui sprendimą panaikins skundžiamą sprendimą ir apie tai praneš Administraciniam teismui.

Bylos sustabdymo pagrindais projekte laikyta pareiškėjo mirtis ar juridinio asmens pasibaigimas, jeigu paaiškėtų aplinkybės, kurių konstatavimas baudžiamojoje ar drausminėje byloje turėtų reikšmės administracinės bylos nagrinėjimui.

Buvo numatyti ir bylos „naikinimo“ pagrindai – jeigu pareiškėjas atsiima savo skundą prieš pradėdant bylą nagrinėti ir jeigu atsakovas, t. y. skundžiamą aktą priėmęs administracijos subjektas prieš pradėdant bylą nagrinėti panaikina („atšaukia“) skundžiamą aktą ir apie tai praneša

Teismui, o Teismo pirmininkas paveda paklausti pareiškėjo, ar šis atsiima savo skundą, nustatydamas terminą atsakymui pateikti. Jeigu iš skundėjo nebūtų gaunamas joks atsakymas, praėjus nustatytam terminui byla panaikinama. Pareiškėjo tylėjimas turėjo reikšti, kad atsisakoma skundo. Panaikinus administracinę bylą, ji negalėjo būti Teismo nagrinėjama.

Projekte buvo numatyta, kad skundo padavimas nestabdo skundžiamo akto vykdymo. Tačiau asmuo galėjo prašyti stabdyti akto vykdymą paties administracijos subjekto. O šis turėjo stabdyti akto vykdymą, jei tai nebūtų trukdę viešajam interesui („viešajam reikalui“) arba akto vykdymas galėjo sukelti didesnę ir nepataisomą žalą.

Kai Administracinio teismo pirmininkas nustato, kad nėra jokių kliūčių skundai priimti arba trūkumai pašalinti, jis nurodo („parėdymas“) atsakovui ir trečiajam asmeniui nusiųsti skundo nuorašus ir priedus. Atsakovas galėjo per mėnesį nuo skundo nuorašo gavimo dienos pateikti savo atsiliepimą. Atsiliepimo nuorašas priešingai šaliai taip pat turėjo būti pridėtas – jei tokio nuorašo nėra arba atsiliepimas gautas po nustatyto termino, Teismas atsiliepimo būtų nesvarstęs. Atsakovas taip pat turėjo nustatyti laiku atsiųsti visus su skundžiamu administraciniu aktu susijusius dokumentus.

Projekte buvo numatyta teisė susipažinti su savo byla. Šalis Administracinio teismo raštinėje galėjo susipažinti su savo byla vėliausiai iki trijų dienų prieš prasidedant teismo posėdžiui. Teismas, prašomas atsakovo, galėjo neleisti susipažinti su kai kuriais aktais. Buvo numatyta taip pat, kad advokatai, teisės profesoriai ir docentai galėjo susipažinti su byla ir be šalių įgaliojimo.

Toliau buvo planuota reglamentuoti bylos nagrinėjimą Administraciniame teisme. Gavus atsiliepimus arba pasibaigus terminui gauti atsiliepimą, Teismo pirmininkas turėjo skirti Teismo posėdžio datą. Apie tai šalis turėjo būti pranešta mažiausiai prieš savaitę iki bylos nagrinėjimo.

Projekte numatyti dviejų tipų Administracinio teismo posėdžiai – teisiamasis ir tvarkomasis. Byla turėjo būti išnagrinėta viešame teisiamajame posėdyje. Tačiau Teismas galėjo ją išnagrinėti ir tvarkomajame posėdyje, kuriame paprastai turėjo būti sprendžiami pareiškėjo ir suinteresuoto asmens procesinio veiksnio, bylos nutraukimo, sustabdymo ir panaikinimo pagrindų klausimai. Tačiau Teismas savo nuožiūra galėjo šiuos klausimus išnagrinėti ir teisiamajame posėdyje.

Bylų nagrinėjimas turėjo būti viešas, nebent tai galėjo pakenkti valstybės interesams, viešajam saugumui, visuomenės tvarkai ir gerovei. Prašant šalis byla galėjo būti nagrinėjama ir ne viešai, dalyvaujant bylos

šalims, jų įgaliotiems atstovams, administracijos priežiūros institucijoms ir asmenims, jeigu tokį leidimą būtų davęs Administracinio teismo pirmininkas. Tačiau Teismo sprendimo rezoliucija turėjo būti skelbiama viešai. Proceso dalyvių neatvykimas į bylos nagrinėjimą nebuvo laikomas kliūtimi paskelbti sprendimui.

Administracinio teismo posėdžio struktūrinės dalys taip pat buvo reglamentuojamos projekte. Viešas bylos nagrinėjimas turėdavęs prasidėti posėdžio pirmininkui paskelbiant, kokia byla svarstoma. Tada atsakoma į „prejudicialius“ šalių klausimus. Teisėjui pranešėjui pristatius bylos esmę, vykdoma klausimų stadija („ginčysena“), kai šalys pakaitomis viena kitai teikia paaiškinimus. Paaiškėjus bylos aplinkybėms, ginčysena nutraukiama. Pasibaigus šiai teismo posėdžio daliai, teismas kitame kambaryje priima sprendimą. Manytina, kad toks turėjo būti tvarkomasis posėdis.

Teisiamąjį posėdį turėjo pradėti pirmininkas, jį valdyti ir pabaigti, taip pat leisti šalims kalbėti, pačiam užduoti klausimus, leisti užduoti šalims viena kitai klausimus ir skelbti Administracinio teismo sprendimą. Pirmininkas galėjo atimti suteiktą galimybę kalbėti iš šalies, jeigu būtų kalbama „bergždžiai“, taip pat neleisti užduoti klausimų, jeigu klausimai būtų pripažinti nesusiję su bylos esme. Teismo posėdžio rimčiai ir tvarkai palaikyti projekte numatytos nukreipiamosios normos į Teismų santvarkos įstatymo 57–62 straipsnius. Teismo posėdis baigiamas, kai akivaizdu, kad bylos aplinkybės yra pakankamai išaiškintos. Tada teisėjai nueina į atskirą kambarį ir priima sprendimą. Teisėjų pasitarimas yra neviešas. Pirmasis turėjo balsuoti teisėjas pranešėjas. Teisėjai balsuoja pagal „tarnybinį vyresniškumą“, pradedant nuo jaunesniojo. Sprendimas turėjo būti priimamas balsų dauguma. Jeigu teisėjas nesutiktų su daugumos nuomone, jis būtų galėjęs rašyti motyvuotą atskirąją nuomonę. Teismas galėjo atidėti bylos nagrinėjimą. Teismo posėdžiai turėjo būti protokoluojami, o protokolus turėjo pasirašyti Teismo posėdžio pirmininkas ir sekretorius.

Teismas galėjo spręsti tik remdamasis faktais ir tik tiek, kiek susiję su skundu. Faktų konstatavimas turėjo būti paremtas atsakovo pristatytais raštais ir pareiškėjo pateiktais duomenimis. Jeigu atsakovas nepristatytų reikiamų raštų, sprendimas būtų priimamas remiantis bylos nagrinėjimo metu gautais duomenimis ir skunde nurodytais duomenimis. Teismas nebūtų galėjęs remtis naujomis aplinkybėmis ar įrodymais, kuriais nebuvo remtasi priimant skundžiamą aktą arba kurie nebuvo pridėti prie bylos medžiagos, net jeigu tai ir praplėstų bylos esmę.

Buvo planuotas administracinių bylų sujungimo institutas, nustatant, kad Administracinis teismas galėjo priimti bendrą sprendimą bent keliose bylose, jei jos tarpusavyje susijusios.

Administracinis teismas galėjo panaikinti administracinį aktą arba jo dalį, jeigu nustatytų, kad aktas neatitinka įstatymų, jeigu administracijos subjektas netinkamai įvertino faktines aplinkybes, jeigu administracijos subjektas, priimdamas skundžiamą aktą, nesilaikė atitinkamų procedūrų ir dėl to pareiškėjui kilo žala. Teismas galėjo skundą atmesti ir pripažinti, kad skundas paduotas nepagrįstai („nepamatuotai“), apie tai pranešdamas teisingumo ministrui ir nurodydamas advokatą, surašiusį tokį skundą. Taigi, jeigu skundas paduotas piktnaudžiaujant procesu, Teismas turėjo teisę apie surašiusį jį advokatą pranešti teisingumo ministrui.

Projekte buvo numatyta, kad visa, kas padaryta vykdant neteisėtą administracijos subjekto nutarimą, kurį panaikino Administracinis teismas, turėjo būti atitaisyta pareiškėjo ir reikalavusio tą nutarimą panaikinti suinteresuoto asmens atžvilgiu. Jeigu to padaryti neįmanoma, tai pareiškėjui ir suinteresuotam asmeniui turėjo būti atlygintas nuostolis. Ginčus dėl žalos atlyginimo turėjo spręsti ne Administracinis teismas, o bendrojo pobūdžio teismas.

Projekte išdėstyti Administracinio teismo sprendimui keliami formos ir turinio reikalavimai. Sprendime turėjo būti nurodyta jo priėmimo data, teisėjų ir teismo posėdžio sekretoriaus, šalių ir jų atstovų pavardės, vardai, motyvai ir rezoliucinė dalis („sprendimas“). Sprendimo motyvuojamojoje dalyje turėjo būti esminiai bylos sprendimo pagrindai, teisės normų išaiškinimas ir jų nurodymas. Sprendimą turėjo pasirašyti jį priėmę teisėjai. Jeigu kuris nors iš teisėjų negalėjo pasirašyti sprendimo, teisėjas pranešėjas turėjo nurodyti priežastį. Sprendimas turėjo būti skelbiamas tame pačiame posėdyje, kuriame buvo nagrinėjama byla. Jeigu dėl kokių nors priežasčių sprendimo nebuvo galima paskelbti, tai teisėjas pranešėjas turėjo nurodyti sprendimo paskelbimo datą. Teisėjo pranešėjo ir sekretoriaus pasirašytos sprendimo kopijos („nuorašai“) turėjo būti įteikiamos šalims.

Administracinio teismo sprendimai turėjo būti galutiniai ir tik jis pats būtų galėjęs juos aiškinti. Administracijos subjektas, priimdamas naują administracinį aktą vietoj administracinio teismo panaikinto, turėjo laikytis Teismo argumentų, išdėstytų sprendimo motyvuojamojoje dalyje. Teismo sprendimų vykdymą turėjo prižiūrėti ministras pirmininkas.

Projekte buvo numatyta rašybos ir skaičiavimo klaidų ištaisymo procedūra. Dėl tokių klaidų ištaisymo Administracinis teismas turėjo priimti

nutarimą. Ši nutarimą būtų reikėję pridėti prie teismo sprendimo originalo ir visų jo nuorašų.

Projekte būta normų, skirtų žyminiam mokesčiui. Jeigu skundas būtų patenkintas arba jei administracijos subjektas atšauktų savo aktą ir byla būtų nutraukta, žyminis mokestis pareiškėjui būtų grąžintas. Jeigu asmuo atsiimtų skundą iki sprendimo priėmimo, jam turėjo būti grąžinta pusė žyminio mokesčio sumos. Taip pat nuo mokesčių turėjo būti atleidžiama, skundas atsiimamas arba prašoma pripažinti neturto teisę. Žyminis mokestis turėjo būti įskaiciuotas į valstybės biudžetą, tačiau ypatingomis aplinkybėmis (projekte šios aplinkybės nedetalizuojamos) Administracinis teismas galėjo nuspręsti asmeniui grąžinti iki pusės sumokėto žyminio mokesčio sumos.

Projekte buvo numatyta, kad kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo galėjo prašyti priteisti neturto teisę, tačiau pareiškėjas turėjo įrodyti savo neturtą, pristatydamas administracijos subjektų surašytus pažymėjimus. Šalis, kuriai pripažinta neturto teisė, turėjo teisę į nemokamą teisinę pagalbą. Advokatą turėjo skirti Apeliacinių rūmų pirmininkas.

Projekte reglamentuojami įvairūs kiti teisenos klausimai, pavyzdžiui, Administracinio teismo pranešimų įteikimo tvarka, terminų apskaičiavimo tvarka, skundo padavimo termino atnaujinimo institutas, dažniausiai nurodant į Civilinės teisenos įstatymo nuostatas.

Pereinamuosiuose dėsniuose buvo planuota nustatyti, kad visos administracinės bylos Administracinio teismo įstatymui įsigaliojus perduodamos iš Vyriausiojo Tribunolo į Administracinį teismą ir nagrinėjamos pagal Įstatyme numatytas administracinės teisenos taisykles. Tačiau jeigu Vyriausiasis Tribunalas jau buvo paskyręs teismų posėdžių datas ir išsiuntęs šalims šaukimus, bylos turėjo būti nagrinėjamos Vyriausiojo Tribunolo pagal prieš įsigaliojant Administracinio teismo įstatymo nuostatoms veikusią tvarką.

3.3.3. M. Römeris apie Administracinio teismo įstatymo projektus

„Iš viso aš manau, kad administracinio teismo reikalas Lietuvoje (ypatingai gi šiuo laiku, kai į Valstybės sąstatą faktiškai grįžo Vilniaus krašto dalis su mūsų sena sostine Vilniumi, ir kad dėl to teisinės administracijos problemos yra ypatingai painios ir svarbios) yra tiek subrendęs ir aktualus, kad šios institucijos įsteigimas būtų sveikintinas net tada, kai jos konstrukcija būtų iš karto ne visiškai tobula.“¹⁰⁷⁸

(M. Römeris, 1940)

M. Römeris viename iš savo straipsnių lygino 1940 m. Administracinio teismo įstatymo projektą su 1932 m. Administracinio teismo įstatymo projektu.¹⁰⁷⁹ Lyginamojoje analizėje akcentuoti 12 aspektų, kuriuos toliau apžvelgiame ir kurie kaip tik atskleis nerastų, o gal ir nebeišlikusių parengtų Administracinio teismo įstatymo projektų turinį.

Pirmiausia M. Römeris pastebėjo, kad 1940 m. Administracinio teismo įstatymo projektas buvo kur kas platesnės apimties, „labiau detalizuotas“¹⁰⁸⁰ negu 1932 m. Valstybės Tarybos parengtasis. Jį sudarė 30 straipsnių, o ši – per 80 straipsnių.

Antra, abiejuose projektuose, M. Römerio pastebėjimu, Administracinio teismo tikslas – tikrinti administracinių aktų teisėtumą. Viename iš 1940 m. parengtų Administracinio teismo įstatymo projektų nustatyta, kad Administracinis teismas galėjo tik konstatuoti administracinio akto neteisėtumą, tačiau jo negalėjo naikinti. Šis sprendimas – panaikinti neteisėtą administracinį aktą – buvo paliktas pačiai administracijai priimti. Tiesa, Teismo sprendimas buvo galutinis, o administracijos subjektas, naikindamas pripažintą neteisėtą administracinį aktą, turėjo vadovautis Teismo sprendimu. Tai reiškė, pasak M. Römerio, kad administracija, priimdama naują administracinį aktą, neturi „įstatymo interpretavimo laisvės: administracinio teismo užfiksuota atitinkamo įstatymo interpretacija suvaržo administracijos šiuo reikalu galią ir jai yra imperatyvinė.“¹⁰⁸¹ Todėl teisininkas šių abiejų projektų skirtumo nelaikė itin svarbiu ar kerstinu. Mokslininkas dar akcentavo, kad, matyt, tokiomis nuostatomis Sei-

¹⁰⁷⁸ Römeris, *supra note*, 1: 573.

¹⁰⁷⁹ Remsimės šiuo straipsniu: *ibid.*, 561–576.

¹⁰⁸⁰ *Ibid.*, 566.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*

mo komisija Administracinio teismo įstatymo projektui rengti siekė, kad administracija pati darytų išvadas dėl administracinio akto panaikinimo, kad išsaugotų savo autonomiškumą bendraudama su kita valstybės valdžia – teismu. Tačiau atkreipiame dėmesį, kad rastajame 1940 m. Administracinio teismo įstatymo projekte buvo numatyta Teismo kompetencija panaikinti skundžiamą administracinį aktą arba jo dalį (projekto 58 straipsnis). Atitinkamai M. Römerio aprašytame Seimo komisijos projekte nebuvo nuostatų apie Administracinio teismo sprendimo padarinius. Tai M. Römeris laikė logišku dalyku, nes Teismui nebuvo nustatyto įgaliojimo naikinti neteisėtą administracinį aktą. Tačiau rastajame projekte buvo nuostatų apie pasekmes (59 straipsnis), kylančias Teismui pripažinus administracinį aktą neteisėtu, nes buvo numatyta, kad Teismas ne tik gali konstatuoti akto neteisėtumą, bet ir panaikinti jį ar jo dalį.

Trečia, M. Römeris tvirtino, kad Seimo komisijos projektas ypatingas vienu aspektu, tiksliai ir teigiamai papildančiu Valstybės Tarybos projektą, – jame buvo nustatyta neteisėtumo sąvoka. Tokios sąvokos rastajame projekte nėra, tačiau minėtame projekto 58 straipsnyje buvo nustatytos aplinkybės, kai Teismas naikina skundžiamą administracinį aktą. Tas įvardytas aplinkybes galime laikyti suteikiančiomis turinį neteisėtumo sampratai – administracinis aktas neatitinka įstatymo normų; administracinis aktas priimtas, neatsižvelgiant į faktines aplinkybes; administracinis aktas priimtas nesilaikant administracinių procedūrų. Mokslininko teigimu, neteisėtumo sąvokos apibūdinimas turėjo didelę reikšmę, nes Lietuvoje administracinis teismas buvo menkai žinomas. Galime papildyti, kad buvo nežinomi ir administracinės teisės principai, administracinės procedūros buvo reglamentuojamos skirtinguose specialiuose įstatymuose, apskritai mažai kas suvokė administracinės teisės ir proceso esmę ir reikšmę. M. Römeris baiminosi, kad ir naujoji Administracinio teismo praktika gali „nukrypti į siaurus formalizmo takelius“,¹⁰⁸² iš pat pradžių nesuvokusi neteisėtumo elementų ir niuansų – juk ne visi būsimieji Administracinio teismo teisėjai bus susipažinę „su turtingu ir klasikiniu prancūzų administracinio teismo (pranc. *Conseil d'Etat*) jurisprudencijos lobynu.“¹⁰⁸³ Čia pat teisininkas savo straipsnio skaitytojus supažindino su dviem neteisėtumo kategorijomis vėliausioje prancūzų administracinės teisės doktrinoje – siauruoju įgaliojimų viršijimu (pranc. *excès de pou-*

¹⁰⁸² *Ibid.*, 567.

¹⁰⁸³ *Ibid.*

voir) ir įgaliojimų iškreipimu (pranc. *détournement de pouvoir*). Pirmoji kategorija reiškė administracinio akto priėmimą, nesilaikant kompetencijos, akto formai keliamų reikalavimų, aukštesnės galios teisės akto nuostatų ir pan. Antruoju atveju akto neteisėtumas nėra toks akivaizdus kaip pirmuoju atveju – atrodo, visų formalių reikalavimų laikytasi, aktas atitinka aukštesnės galios teisės aktų nuostatas, tačiau priimtas ne viešojo intereso naudai, o vadovaujantis privačiais interesais, pavyzdžiui, valdininko ar įstaigos „spekuliacijos, keršto, favoritizmo, pasipelnymo, asmeninio dėkingumo ar kitokiais panašiais sumetimais.“¹⁰⁸⁴ Nors antrosios kategorijos neteisėtumą įrodyti kur kas sunkiau, M. Römeris pasidžiaugė, kad šis galios iškreipimas numatytas ir projekte, ir pacitavo projekto nuostatą „kai tą aktą darant: galia buvo panaudota ne tam tikslui, kurio siekia įstatymas.“¹⁰⁸⁵ Deja, tokios nuostatos rastajame projekte nėra.

Ketvirta, M. Römeris akcentavo dar vieną jam žinomo vėliausio Administracinio teismo įstatymo projekto ir 1932 m. Valstybės Tarybos parengto projekto skirtumą. Pastarajame buvo planuota, kaip ir 1937 m. projekte (žr. II dalies 3.2 poskyrį), steigti Administracinę teisimą Vyriausiam Tribunole. Vėliausiame projekte buvo planuota steigti šį teisimą kaip atskirą teisminę instituciją. M. Römeris atkreipė dėmesį, kad tuo metu vyravo keletas nuomonių – vieni administracinę teisimą laikė bendrosios kompetencijos teismo funkcijos elementu, kiti – administracijos funkcija. Taigi tuo metu buvo siekiama apskritai suvokti Administracinio teismo padėtį valstybės valdžių sistemoje. M. Römeris labiau pritarė pirmajai nuomonei, tačiau neneigė ir antrosios – tuo labiau kad antroji radosi iš „tobuliausio pasauly administracinio teismo, kurį sudaro prancūzų *Conseil d'Etat*, ir kad kaip tik šioje koncepcijoje gimė ir subrendo moderninė administracinio teismo funkcija.“¹⁰⁸⁶

Penkta, M. Römeris išreiškė nuomonę ir dėl kvalifikacinių reikalavimų, keliamų Administracinio teismo teisėjams. Jis pažymėjo, kad kvalifikacinių reikalavimų principai buvo tie patys – pirma, reikalingas teisėjo, prokuratūros ar kitų teismo tarnybos pareigūnų, advokato stažas; antra, reikalingas valstybės ar savivaldybės tarnyboje stažas; trečia, akademinės veiklos stažas; ketvirta, Valstybės Tarybos nario stažas. Rastajame projekte nebuvo nė žodžio apie tokį stažą, taip pat skyrėsi stažo trukmė. Tame projekte, apie kurį rašė M. Römeris, buvo numatyta septynerių metų vals-

¹⁰⁸⁴ *Ibid.*

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, 568.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*, 569.

tybės tarnyboje stažas, o rastajame – šešerių metų, diplomuotiems teisininkams – penkiolikos metų terminas, o vėliausiai rastajame – devynerių metų advokato stažas.

Šešta, M. Römerio aptartajame projekte buvo numatyta, kad Respublikos Prezidentui kandidatų į Administracinę teisumą teiks ministras pirmininkas. Rastajame projekte buvo numatyta, kad teiks Ministrų kabinetas. Beje, ir 1932 m. Valstybės Tarybos parengtame projekte, ir Seimo komisijos 1937 m. parengtame projekte buvo numatyta, kad kandidatų į teisėjus teiks Ministrų kabinetas. Mokslininkas nematė didelio šių niuansų skirtumo, teikiant kandidatus į Administracinio teismo teisėjus.

Septinta, teisininkas visur, įskaitant ir savo dienoraščius, akcentavo, kad Administraciniam teismui turi būti suteikta bendroji, o ne atributyvinė kompetencija. Atributyvinė šiuo atveju reiškė apimanti tiktai specialiuose įstatymuose numatytų administracinių aktų teisėtumo kontrolę. Taigi 1932 m. Valstybės Tarybos parengtame projekte numatyta bendroji Teismo kontrolė, 1937 m. ir 1938 m. parengtuose Seimo komisijos projektuose – atributyvinė (žr. II dalies 3.2 ir 3.3 poskyrius), o 1940 m. – bendroji. Tokia kompetencija numatyta ir M. Römerio aprašytame projekte, ir mūsų rastajame. Taigi Seimo komisija iš pradžių buvo nusistačiusi prieš bendrąją kompetenciją ir numačiusi atributyvinę Teismo kompetenciją, siekdama nustatyti tikslų skųstinių aktų sąrašą pagal specialiuosius įstatymus. M. Römeris tvirtino, kad tai buvo neracionalu ir nepatogu, nes „kazuistiniame sąrašų metode atsirasdavo spragų ir netikslumų <...> reikėtų bent kategorizuoti skųstinius aktus, vadinasi, žymėti juos gana stambiais kategorijomis, bet ne atskirų aktų išvardinimu.“¹⁰⁸⁷ Taigi ilgainiui Seimo komisija pakeitė savo požiūrį ir vėliausiuose projektuose nustatė, kad Administracinis teismas kompetentingas nagrinėti visų administracinių aktų teisėtumą. Tuo metu dar nebuvo nusistovėjusios administracinio akto sampratos ir M. Römeris minėjo „formalinius“ (valdomosios galios aktai) bei „materialinius“ (Seimo ir teismo priimami) administracinius aktus. Administracinio teismo jurisdikcijai priskirtini visi „formaliniai“ administraciniai aktai.

Aštunta, M. Römerio aprašytame 1940 m. Administracinio teismo įstatymo projekte buvo numatytos aktų, išskirtų iš Administracinio teismo kompetencijos, kategorijos – tai visi Respublikos Prezidento aktai: valstybės ir savivaldybių tarnautojų skyrimo ir atleidimo aktai, tarnauto-

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*, 570.

jų drausminės priežiūros aktai, valstybės ir jos piliečių atstovavimo užsienyje aktai, kariuomenės vadovybės priimti aktai, užsieniečių gyvenimo ar darbo Lietuvoje aktai. Mokslininko pastebėjimu, panaši Administracinio teismo kompetencijos išimtis norėta įtvirtinti ir 1932 m. Valstybės Tarybos parengtame projekte, išskyrus tarnautojų skyrimo ir atleidimo aktus. Šio pobūdžio aktai, pagal naujausią projektą, neturėjo patekti į Administracinio teismo kompetenciją. Rastajame projekte Teismo kompetencijos išimtyms nenumatytos, imperatyviai nustatant baigtinį sąrašą sričių, kuriose Teismas kompetentingas nagrinėti priimtų administracinių aktų teisėtumą. Šiame sąraše taip pat nebuvo nuostatų apie tarnybinių aktų dėl tarnautojų priėmimo ir atleidimo teisėtumo kontrolę. M. Römeris pastebėjo, kad Administracinis teismas negalėjo priimti sprendimų ir dėl žalos, kurią sukeldavo savo veiksmais administracijos subjektai. Jis kritikavo tokį Seimo komisijos pasirinkimą, nes, jo nuomone, kaip tik šiose srityse daugiausia ir pasireikšdavo administracijos įgaliojimų iškrypimas (pranc. *détournement de pouvoir*), kuris „(ypač atleidimo aktai) labai skaudžiai paliečia piliečių reikalus.“¹⁰⁸⁸

Didžiausiu Seimo komisijos projekto trūkumu ir pavojinga yda M. Römeris laikė tai, kad projekte nebuvo nė žodžio apie teisėjų nepriklausomumo nuo vykdomosios valdžios politinės įtakos užtikrinimą. Mokslininkas tvirtino, kad, pagal projektą, Administracinio teismo teisėjai priklausytų nuo Vyriausybės ir bet kada be jokios drausminės procedūros ir argumentų galėjo būti atleisti iš tarnybos teisme. M. Römeris konstatavo, kad „teisėjų pašalinamumas, o dėl to ir jų priklausomumas nuo politinės galios veiksnių žemina teismą ir tegali tiktai demoralizuoti teisėjus.“¹⁰⁸⁹ Teisininkas aiškino, kad toks nusistatymas buvo grindžiamas tuo, jog tokių nuostatų nėra ir Prancūzijos teisės aktuose. Tačiau mokslininkas nelaikė to rimtu argumentu, nes Prancūzijoje valstybės tarybos nariai turėjo didžiulį autoritetą. Teisininkas buvo tikras, kad tokios autoriteto apsaugos Lietuvos administracinio teismo teisėjai neturės, todėl būtini teisinio reglamentavimo mechanizmai ne kaip grasinimas šalinti teisėjus, o kaip „apsauga prieš pačius teisėjus, prieš jų psichologinį nusistatymą dėl savo padėties netikrumo jausmo, galinčio drumsti jų, kaip teisėjų, sąžinę ir tuo kliudyti valstybininko teisininko darbui.“¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*, 572.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*, 573.

¹⁰⁹⁰ *Ibid.*, 574.

3.3.4. Administracinio teismo įstatymo projektų likimas

Vėliausi, t. y. 1940 m. rengti, Administracinio teismo įstatymo projektai niekada netapo įstatymais. Žinoma, viena iš priežasčių buvo sovietinės valdžios invazija. Tačiau kyla klausimas, ar būtų tie projektai kada tapę teisės aktais, jei nebūtų šios invazijos. Akivaizdu, kad Lietuvoje politikai administracinės justicijos institucinės sistemos ilgai nenorėjo kurti: ir dėl teisinio neišsprusimo, manydami, kad tai yra teisininkų užgaida, ir dėl baimės, kad teismai kišis į administracijos veiklą, ir dėl kitų politinių interesų. Be to, visą laiką atsirasdavo kokių nors priežasčių, pavyzdžiui, dėl Klaipėdos krašto praradimo pablogėjusi valstybės finansinė padėtis (apie M. Römerio išskirtas priežastis žr. II dalies 1.2.1 poskyryje).

1940 m. sausio 4 d. buvo patvirtinti Valstybės Tarybos darbai,¹⁰⁹¹ tačiau tarp jų nebuvo Administracinio teismo įstatymo projekto svarstymo. Toks klausimas nebuvo numatytas ir Seimo darbotvarkėje. Kas žino, kiek dar metų būtų prireikę. Maža to, administracinio teismo klausimas laikotarpiu nuo 1936 m. iki 1940 m. Ministrų kabineto posėdžiuose niekada nebuvo aptartas,¹⁰⁹² nors žiniasklaidoje vis pasirodydavo žinių apie tai, kad Administracinio teismo projektas rengiamas. Paskutinė tokia žinia buvo publikuota 1940 m. kovą.¹⁰⁹³

4. Administracinio teismo pradai savivaldybių veiklos kontrolėje

*„Savivaldybių jau beveik visi veiksmai
prieinami teismo kontrolei.“¹⁰⁹⁴*

(K. Narkevičius, 1938)

Nors ir nebuvo administracinės justicijos institucijų sistemos, veikė įstatymų leidžiamosios valdžios komisijos, kurių dalies pareiga buvo stebėti valstybinio lygmens institucijų ir pareigūnų elgesį (žr. I dalį), tačiau dar Lietuvos Valstybės Tarybos laikotarpiu administracinio teismo funkcija

¹⁰⁹¹ Valstybės Tarybos darbai. 1940 m. sausio 4 d. LCVA, f. 468, ap. 1, b. 1079, lap 439–445.

¹⁰⁹² LCVA, f. 923, ap. 1, bylos: 907; 946; 1025; 1080; 1390.

¹⁰⁹³ Lingėnas J? „Valstybės Kontrolės reorganizacija“, *XX amžius*, 1940 m. kovo 28 d., 69/1120, 3.

¹⁰⁹⁴ Narkevičius, *supra note*, 15: 27.

buvo palikta savivaldybių veiklai tikrinti. Ši funkcija organizuota pagal Savivaldybių įstatymą ir pavesta bendrosios kompetencijos teismams – apygardos teismui ir Vyriausiajam Tribunalui.¹⁰⁹⁵ Tačiau ir dėl savivaldybių veiklos teisminės kontrolės pasitaikė išimčių, kai skundai dėl savivaldybių subjektų sprendimų negalėjo pasiekti teisminių institucijų. Tolimesniuose skyriuose analizuojami vietos savivaldybių veiklos kontrolės aspektai.

4.1. 1919 m. Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą

1919 m. kovo 8 d. priimtas Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą.¹⁰⁹⁶ Įstatyme numatyta, kad apskrities susirinkimai (apskričių tarybos, seimeliai, apskričių komitetai, kitokios apskričių savivaldybės sprendžiamosios įstaigos) ir miesto tarybos įgaliojamos priimti privalomo pobūdžio įsakymus ir skirti pinigines baudas („pabaudas“ iki 1000 markių) už įsakymų nevykdymą. Įsakymai galėjo būti priimami dėl viešosios tvarkos, rimties, higienos užtikrinimo, susisiekiimo organizavimo, privataus ir viešo turto apsaugos, vietos gyventojų išlaikymo patikrinimo. Pagal Įstatymo 3 straipsnį, bylas dėl privalomo pobūdžio įsakymų nevykdymo „administratyviniu būdu“ nagrinėjo valsčių ir miestų komitetai. Miesto komiteto sprendimas, kuriuo paskirta bauda siekė daugiau nei 100 markių, galėjo būti skundžiamas apskrities komitetui. Pastarasis tokius skundus turėjo nagrinėti taip pat „administratyviniu būdu“. Jeigu bauda viršijo 300 markių, toks sprendimas galėjo būti skundžiamas apygardos teismui. Šio teismo sprendimai buvo neskundžiami („Dėl Apygardos Teismo nusprendimų skundams vietos nebėra“).

Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą – pirmas teisės aktas nepriklausomoje Lietuvoje, kuriame buvo reguliuojami teisiniai santykiai, susiklostantys priimant administracinius aktus ir juos skundžiant. Čia, aišku, nerasime net užuominų apie administracinį teismą, tačiau nustatyta, kad dėl tam tikrų įsakymų galima kreiptis į apygardos teismą. Maža to, šiame įstatyme įžvelgtinos ir administracinių procedūrų teisinio reguliavimo, ir administracinių bylų teisenos užuomazgos,

¹⁰⁹⁵ Römeris, *supra note*, 2: 122.

¹⁰⁹⁶ „Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 5; taip pat žr.: Ministrų kabineto 1919 m. vasario 1? d. protokolą. LCVA, f. 923, ap.1, b. 24, l. 209.

tiesa, labai menkos.¹⁰⁹⁷ Antai Įstatymo 6 straipsnyje įtvirtinta, kad skundas galėjo būti paduotas per dvi savaites nuo sprendimo priėmimo dienos. Kadangi normoje nedetalizuojama, ar miesto komiteto, ar apskrities komiteto sprendimui ši nuostata taikoma, konstatuotina, kad dviejų savačių terminas buvo taikomas abiem atvejais. K. Narkevičiaus nuomone, „administracinio teismo prado ir šiame pasenusiame įstatyme esama.“¹⁰⁹⁸

Nepaisant to, kad 1931 m. priimtas Vietos savivaldybės įstatymas¹⁰⁹⁹ nustatė kitokią savivaldybių subjektų priimtų sprendimų apskundimo tvarką, aptariamo įstatymo nuostatomis buvo vadovaujamasi iki pat 1937 m. Vyriausiasis Tribunolas 1936 m. birželio 4 d., nagrinėdamas bylą Nr. 466, išaiškino, kad nutarimai dėl baudų už privalomų įsakymų nevykdymą skundžiami Įstatymo apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą, kuris nėra panaikintas, nustatyta tvarka.¹¹⁰⁰ Maža to, šioje byloje Vyriausiasis Tribunolas akcentavo:

„viršaičio baudos nutarimai neturi nieko bendro su nutarimais bei įsakymais, minimais vietos savivald. įst. 320 str. (V. Ž. Nr. 356), todėl tiems viršaičio nutarimams netaikytina apskundimo tvarka, nustatyta minėto įstatymo 321–327 str. str. Sakyti valsčiaus viršaičio baudos nutarimai galėtų būti skundžiami prisitaikant prie įstatymo apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą nuostatų (V. Ž. 5 Nr.), kurie nenumato skundų nei Vidaus reikalų Ministeriui, nei Vyriausiajam Tribunalui, todėl skundas yra nesvarstytinas.“¹¹⁰¹

K. Narkevičius pastebėjo, kad vadovaujantis tuometiniu teisiniu reguliavimu, burmistro sprendimas, kuriuo skiriama bauda iki 300 markių (263 Lt), ir viršaičio sprendimas skirti baudą iki 87 Lt negalėjo būti skundžiami. Sprendimas dėl baudos, didesnės nei 263 Lt ar 87 Lt, galėjo būti skundžiamas apygardos teismui. Teisininkas pastebėjo, kad praktikoje labai retai pasitaikydavo atvejų, kad bauda viršytų 263 litus. Dažniausiai būdavo skiriama nuo 25 iki 50 litų bauda. Taigi tokie sprendimai negalėdavo būti skundžiami teismams. Taip pat K. Narkevičius pastebėjo, kad savivaldybių administravimo subjektai neišmanė teisės principų, kitų

¹⁰⁹⁷ K. Laucius apskritai pastebėjo, kad nėra numatytos jokios teisenos dėl privalomųjų įsakymų nevykdymo. Žr.: Laucius Kazys, Administracinis baudimas mūsų įstatymų leidyboje, *Teisė* 45: 64.

¹⁰⁹⁸ Narkevičius, *supra note*, 15: 27.

¹⁰⁹⁹ „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356-2419.

¹¹⁰⁰ Narkevičius, *supra note*, 15: 26.

¹¹⁰¹ Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunalolo praktika“, *Savivaldybė* 7/18 (1936): 17.

teisės klausimų, todėl dažnai atsakomybė būdavo taikoma neteisėtai, neatsižvelgiant į nusižengimų senaties terminus („pasenėjimo terminą“) ir kitus dalykus. Tai buvo viena iš svarbiausių priežasčių, kodėl amžininkas rašė apie būtinybę organizuoti didesnę kontrolę teisėtumui užtikrinti¹¹⁰² (suprask – teisminė kontrolė).

Taigi iš tarpukario teisinio reguliavimo spręstina, kad didžioji dalis sprendimų dėl skiriamų baudų nebuvo skundžiami teismams nei pagal Įstatymo apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą nustatytą tvarką, nei pagal 1919 m. ir 1931 m. Savivaldybių įstatymo redakcijas. Tačiau Vidaus reikalų ministerija atliko tam tikrą priežiūrą, vadovaudamasi 1931 m. priimto Vietos savivaldybės įstatymo 328–330 straipsniais, įtvirtinusiiais savivaldybės darbo revizijų, kurias turėjo teisę atlikti vidaus reikalų ministras, jo įgalioti asmenys, apskrities viršininkas, tvarką. Tačiau šiame kontekste tokia kontrolė buvo galima tik tuomet, kai asmuo skundžiasi dėl jam skirtos baudos. Tie skundai formaliai negalėjo būti nagrinėjami iš esmės ir tenkinami. Vis dėlto, jeigu paaiškėdavo klaidų, trūkumų, padarytų pareigūnų taikant teisinę atsakomybę, tokios baudos būdavo naikinamos priežiūros tvarka pagal anksčiau nurodytus Vietos savivaldybės įstatymo straipsnius.¹¹⁰³

Vis dėlto situacija šiek tiek pasikeitė, kai 1937 m. balandžio 22 d. Vyriausiojo Tribunolo visuotinis susirinkimas priėmė sprendimą, kuriame pažymėjo, kad savivaldybių subjektų įsakymai, kuriais taikoma teisinė atsakomybė už privalomųjų įsakymų nesilaikymą, nuo šiolei galės būti skundžiami 1931 m. priimto Vietos savivaldybės įstatymo numatyta tvarka, t. y. pirmiausia skundžiami apskrities viršininkui, paskui vidaus reikalų ministrui (1938 m. buvo kreiptasi į vidaus reikalų ministrą dėl 5 290 apskričių viršininkų sprendimų¹¹⁰⁴) ir galiausiai teisėtumo atžvilgiu Vyriausiajam Tribunalui.¹¹⁰⁵

Dėl Įstatymo apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą trūkumų ir nesuderinamumo su 1919 m. priimtu Savivaldybių įstatymu rašyta dar 1923 m. periodiniame leidinyje „Savivaldybė.“¹¹⁰⁶ Gvil-

¹¹⁰² Narkevičius, *supra note*, 15: 26–27.

¹¹⁰³ Apie tai plačiau: Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“, *Savivaldybė* 3/26 (1937): 86.

¹¹⁰⁴ Undraitis J., „Administracinės baudos per 1938 metus“, *Teisė* 48 (1939): 362.

¹¹⁰⁵ Laucius Kazys, „Administracinis baudimas mūsų įstatymų leidyboje“, *Teisė* 45 (1939): 63.

¹¹⁰⁶ Mažuika Martynas?, „Dėl Įstatymo apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą“, *Savivaldybė* 1 (1923): 12.

denti Įstatymo trūkumai administracinių procedūrų kontekste. Antai S. Bartkus pastebėjo, kad privalomi įsakymai buvo priimami atmestinais, neapsvarstant: „Tik po to kaip tenka toks privalomas įsakymas vykinti paaiškėja, jog jis leidėjams ar gyventojams yra pragaištingas.“¹¹⁰⁷ Iš tikrųjų šis įstatymas nebuvo pakankamai išsamus ir nenustatė jokių detalesnių administracinių aktų priėmimo bei jų apskundimo procedūrų.

1938 m. rašyta, kad paskutiniu metu ypač susirūpinta dėl savivaldybių privalomų įsakymų teisėtumo.¹¹⁰⁸ Nuo 1935 m. pradžios savivaldybių priimami sprendimai, įskaitant ir privalomus įsakymus, pagal Įstatymą apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą, turėjo būti skelbiami leidinyje „Vyriausybės žinios“. Kad būtų paskelbti šiame leidinyje, pirmiausia sprendimai turėjo būti siunčiami Vidaus reikalų ministerijai. Vidaus reikalų ministerijos juriskonsultas A. Jakobas atkreipė dėmesį, kad vidaus reikalų ministras, vadovaudamasis Vietos savivaldybės įstatymo 319 straipsnyje įtvirtinta teise naikinti neteisėtus savivaldybių tarybų nutarimus, galėjo atsiųstus skelbti leidinyje „Vyriausybės žinios“ sprendimus patikrinti ir, jei jie buvo akivaizdžiai neteisėti, juos panaikinti.¹¹⁰⁹ Vadinausi, šiuo atveju Vidaus reikalų ministerija atliko administracinio teismo funkciją. Antai juriskonsultas įvardijo dažniausius savivaldybių subjektų priimamų įsakymų trūkumus.^{1110, 1111} Toliau juos apžvelgiame.

Pirma, neretai savivaldybių tarnautojai priimdavo sprendimus be teisinio pagrindo arba remdamiesi klaidingu teisiniu pagrindu, t. y. įsakymą turėjo priimti įgaliotas asmuo ir tik tokiu reikalu, kokį numato įstatymas.

Antra, savivaldybių subjektai nežinojo teisės principų, susijusių su įstatymo ir poįstatyminių teisės aktų santykiu, dažnai priimdavo įsakymus, prieštaraujančius įstatymams, nežinojo teisės aktų galiojimo laike taisyklių (šiuo atveju savivaldybių subjektams turėjo būti žinomi carinės Rusijos Senato 1898 m. priimti įsakymai Nr. 1904 ir 5584, kuriais buvo konstatuota, kad savivaldybių priimami sprendimai turėjo būti sureda-

¹¹⁰⁷ Bartkus Stasys, „Privalomų įsakymų leidimas“, *Savivaldybė* 11/12 (1924): 2–3.

¹¹⁰⁸ Jakobas Antanas, „Savivaldybių privalomieji įsakymai“, *Savivaldybė* 4/39 (1938): 99. Buvo domėtasi ir dėl savivaldybių privalomų įsakymų rengimo. Žr.: Jonušas Romualdas? „Privalomųjų įsakymų ruošimas“, *Savivaldybė* 4/51 (1939): 110–111.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹¹⁰ Jakobas Antanas, „Savivaldybių privalomieji įsakymai“, *Savivaldybė* 4/39 (1938): 99–101.

¹¹¹¹ Apie panašius administracinių aktų defektus rašyta ir to meto žiniasklaidoje. Žr.: L. N. „Dėl savivaldybės organų veiksmų tikslingumo“, *Lietuvos aidas*, 1930 m. rugpjūčio 9 d., 180/961, 8.

guoti taip, kad būtų pašalintas bet koks prieštaravimas, galintis sukelti nesusipratimus).

Trečia, savivaldybių subjektai, priimdami įsakymus, pagal Įstatymą apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą, turėjo teisę numatyti ir sankciją už tokių įsakymų nevykdymą, tačiau savivaldybės ėmė numatyti sankcijas ir už įsakymų, priimtų kitų įstatymų pagrindais, nevykdymą. Tokiais atvejais, pasak vidaus reikalų ministerijos juriskon-sulto, priėmęs sprendimą tarnautojas galėjo nurodyti tik tai, jog asmuo, nevykdantis sprendimo, bus traukiamas teisminėn atsakomybėn.

Ketvirta, pasitaikydavo atvejų, kai savivaldybių subjektai nurodydavo, kad už privalomo įsakymo, priimto pagal Įstatymą apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą, nevykdymą asmenims bus taikomos piniginės baudos arba jie bus traukiami teismo atsakomybėn. Vidaus reikalų ministerijos juriskonsultas pabrėžė, kad „nuo šios painiavos irgi jau laikas atsikratyti“, nes Įstatyme imperatyviai įtvirtinta, kad už priimtų įsakymų nevykdymą administraciniu būdu bylas sprendžia valsčių ir miestų komitetai (1938 m. – viršaičiai ir burmistrai) ir gali skirti piniginę baudą. Minėtame įstatyme nebuvo nė žodžio apie teismus ar kitus subjektus. Taigi savivaldybės savo įsakymais negalėjo praplėsti Įstatymo taikymo ribų ir suteikti įgaliojimų kitoms institucijoms taikyti atsakomybę už privalomų įsakymų, priimtų pagal Įstatymą apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą, nevykdymą.

Penkta, savivaldybės, priimdamos minėtus įsakymus, nurodydavo ir subjektą, kuris prižiūrėdavo savivaldybių privalomų įsakymų vykdymą. Tačiau tai būdavo daroma, nenurodant teisės aktų, todėl subjektai neretai būdavo nurodomi klaidingai. Kita vertus, pasak A. Jakobo, toks nurodymas nebuvo būtinas, nebent „priminimo formoje“. Antai policija buvo vienas iš subjektų, turintis prižiūrėti savivaldybių privalomų įsakymų vykdymą, ir tai buvo numatyta Milicijos įstatymo¹¹¹² bei Miestų sutvarkymo įstatymo¹¹¹³ straipsniuose.

K. Laucius taip pat rašė apie Įstatymo apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą trūkumus, ypač siedamas juos su Baudžiamuoju statutu. Teisininkas teigė, kad savivaldybių subjektai priimdavo privalomus įsakymus tiems patiems santykiams, kuriuos numatė Baudžiamasis statusas, reglamentuoti. Tokiu būdu pastebėta tendencija, kai teismai atsisaky-

¹¹¹² „Milicijos įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 32-363.

¹¹¹³ „Miestų žemių tvarkymo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1938, Nr. 614-4330.

davo priimti skundus dėl taikomos teisinės atsakomybės, nes, pagal Įstatymą, tokie skundai nepatekdavo teismo jurisdikcijon, nors, vadovaujantis Baudžiamuoju statutu, jie turėjo būti nagrinėjami teismuose. K. Laucius nuomone, tokia situacija negalėjo būti laikoma normalia, nes privalomieji įsakymai turėjo būti priimami tik tose srityse, kuriose už priešingą teisės normoms veiką Baudžiamasis statutas nenumatė teisinės atsakomybės.¹¹¹⁴

* * *

Kaip minėjome šios dalies įžangoje, skirtingai nuo valstybinio administravimo subjektų, vietos savivaldybių subjektų veiksmų teisėtumas ir netgi tikslingumas galėjo būti tikrinamas Lietuvos teismuose. Toliau tyrinėjame teisminės savivaldybių veiklos kontrolės aspektus.

4.2. 1919 m. Savivaldybių įstatymo III skyriaus nuostatos

Lietuvos Valstybės Tarybos posėdžių metu ne kartą akcentuota, kad Administracijos sutvarkymo komisija rengė valsčių sutvarkymo,¹¹¹⁵ gminų¹¹¹⁶ įstatymų projektus. 1918 m. liepos 23 d. Tarybos posėdyje pranešta, kad P. Leonas yra atvežęs savivaldybės įstatymo projektą ir įteikęs Tarybos departamentų komisijai.¹¹¹⁷ Vėliau projektas buvo svarstytas Ministrų kabineto posėdžiuose.¹¹¹⁸ Čia daugiausia svarstyti savivaldybių rinkimų sistemos klausimai, taip pat santykio tarp savivaldybių ir centrinio valdymo institucijų teisinio reglamentavimo problema. Tuo metu vidaus reikalų ministras P. Leonas akcentavo, kad savivaldybių kontrolė turėjo apsiriboti teisėtumo, o ne tikslingumo kontrole, centrinėms valdymo institucijoms turėjo priklausyti savivaldybių kontrolė teisės atvejais, jei savivaldybės būtų neveiklios.¹¹¹⁹ Po ilgų diskusijų 1919 m. spalį paskelbtas pirmasis ne-

¹¹¹⁴ Laucius Kazys, „Administracinis baudimas mūsų įstatymų leidyboje“, *Teisė* 45 (1939): 54–67. Paminėtinas ir kitas autoriaus straipsnis: Laucius Kazys, „Administracinis baudimas mūsų įstatymdavystėje“, *Teisė* 44 (1938): 422–434.

¹¹¹⁵ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. balandžio 26 d. protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1, b. 22, l. 49–50.

¹¹¹⁶ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. liepos 23 d. posėdžio protokolas. Žr.: *Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918* (Vilnius: Mokslas, 1991), 285.

¹¹¹⁷ *Ibid.* Deja, nėra išlikusių duomenų apie šį projektą.

¹¹¹⁸ Ministrų kabineto 1919 m. rugsėjo mėnesio posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 57, l. 124; Ministrų kabineto 1919 m. rugpjūčio 4 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 57, l. 57.

¹¹¹⁹ *Ibid.*

priklausomoje Lietuvoje Savivaldybių įstatymas.¹¹²⁰ Tais laikais tai buvo daugiausia straipsnių turintis įstatymas – jį sudarė 152 straipsniai. Įstatymas įtvirtino teritorinę valsčių, apskričių ir miestų savivaldą.¹¹²¹

Savivaldybių įstatymo III skyriuje įtvirtintos nuostatos dėl savivaldybių įstaigų priežiūros ir jų veiklos skundimo (iš viso per dvidešimt straipsnių: 99–103 straipsniai, 121–124 straipsniai, 149–152 straipsniai). Vadovaujantis minėtais straipsniais, valsčiaus savivaldybių įstaigų veiklos priežiūra priklausė aukštesnėms savivaldybių įstaigoms. *Valsčiaus* tarnautojų įsakymai („paliepimai“) galėjo būti panaikinti valsčiaus viršaičio ir valdybos, valsčiaus valdybos įsakymai – valsčiaus tarybos ir apskrities valdybos, o šių – apskrities tarybos. Dėl įsakymų galėjo kreiptis visi suinteresuoti asmenys arba apskrities viršininkas, arba aukštesniųjų savivaldybių įstaigos. Tokios priežiūros tikslas buvo įsakymų, sprendimų („nusprenkimų“) atitikties įstatymams, taip pat atitikties valsčiaus gyventojų reikalams ir naudai kontrolė. *Apskrities tarybos* ir *miestų tarybos* sprendimai galėjo būti skundžiami Vidaus reikalų ministerijos savivaldybių departamentui (toliau – Savivaldybių departamentas), kurio posėdį skundams ir apeliacijoms sudarė Vidaus reikalų ministerijos viceministras, posėdžio pirmininkas, taip pat Savivaldybių ir Sveikatos departamentų direktoriai, po vieną miesto ir apskrities valdybos narį. Posėdžio pranešėju būdavo Savivaldybių departamento direktorius. Savivaldybių departamento posėdžio sprendimai galėjo būti skundžiami apygardos teismui, o šio sprendimai – Vyriausiajam Tribunalui, kurio nutarimai galutiniai. Teismai skundus turėjo nagrinėti „administraciniu keliu tvarkomajame posėdyje“. Taigi iš visos šios skundų pateikimo institucinės grandinės aišku, kad vietos savivaldybių subjektų priimti sprendimai galėjo būti skundžiami teismams. M. Römeris reziümavo, kad skundai dėl vietos savivaldos subjektų priimtų sprendimų eina „nuo žemesniųjų į aukštesnes savivaldybių įstaigas ir iš ten apeliacijos tvarka (o dėl apskrities tarybos nutarimų pirmutiniu skundu) – į Vidaus Reikalų Ministerijos Savivaldybių Departamentą, kurio nutarimai yra skundžiami dar į dvi paeiliui teismo instanciji, būtent į Apygardos Teismą ir į Vyriausiąjį Tribunalą.“¹¹²²

¹¹²⁰ „Savivaldybių įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės Žinios, 1919, Nr. 14; 1919 m. Savivaldybių įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 66, l. 59–83; LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1467, l. 25.

¹¹²¹ Apie 1925 m. Lietuvoje buvo apie 300 valsčių, 20 apskričių, beveik 30 miestelių, 4 miestų savivaldybės apskričių teisėmis. Žr.: „Netylėjime!“, *Savivaldybės* 8/27 (1925): 8.

¹¹²² Römeris Mykolas, „Vietos savivaldybės“, *Teisė* 3 (1922): 7.

Tačiau Savivaldybių įstatymo 151–152 straipsniuose buvo įtvirtintos nevienareikšmės nuostatos. Čia nustatyta, kad Savivaldybių departamentų nutarimai turėjo būti pristatyti vidaus reikalų ministrui patvirtinti arba pakeisti. Jeigu Savivaldybės departamento sprendimai patvirtinami vidaus reikalų ministro, tai jie negalėjo būti skundžiami ir buvo galutiniai, o dėl vidaus reikalų ministro pakeistų sprendimų galima buvo kreiptis į Ministrų kabinetą. Šie sprendimai taip pat buvo galutiniai. Tačiau Įstatymo 152 straipsnyje nustatyta „bet visumet reikalas gali būti perkeltas į teismą ir sprendžiamas apygardos teismo ir Vyriausiojo Tribunolo“, t. y. tvarka, nustatyta Įstatymo 122–124 straipsniuose. Pagal šią tvarką, skundai dėl apskrities tarybos sprendimų turėjo būti pateikiami Savivaldybių departamentui, kaip centrinio valdymo subjektui. Savivaldybių departamentų sprendimai per mėnesį nuo sprendimo priėmimo dienos galėjo būti skundžiami apygardos teismui. O apygardos teismo sprendimas per dvi savaites galėjo būti skundžiamas Vyriausiajam Tribunalui, kurio sprendimai buvo galutiniai ir neskundžiami. P. Leonas, skaitydamas paskaitas savivaldybių atstovams Kaune, dėstė, kad

„<...> savivaldybės reikalas gavęs pradžią valsčiuje (mieste), gali per-eiti, ligi galutinai bus išspręstas, per 7 instancijas: valsčiaus (miesto) taryba, apskrities taryba, savivaldybių departamentas, vidaus reikalų ministeris, ministerių kabinetas, apygardos teismas ir vyriausiasis tribunolas.“¹¹²³

Tačiau teisinis reguliavimas buvo ne toks vienareikšmis, o gana painus – viena vertus, atrodė, kad sprendimus galima skųsti teismams (Savivaldybių įstatymo 152 straipsnis), kita vertus, tai padaryti buvo galima ne visais atvejais (Savivaldybių įstatymo 151 straipsnis).

M. Römeris, išvelgdamas pavojų teritorinės savivaldos esmei, straipsnyje apie vietos savivaldybes¹¹²⁴ siekė paaiškinti Savivaldybių įstatyme numatytos apskundimo tvarkos dviprasmiškumą. Straipsnyje M. Römeris iškėlė klausimą: ar Savivaldybių departamento, vidaus reikalų ministro, Ministrų kabineto priežiūra savivaldybių atžvilgiu yra kontroliuojama, ar „vietos savivaldybės turi pasiduoti be jokio ginčo, be jokios savo teisių gynimo priemonės, ar jos gali ginti teisme savo teises, valdžios priežiūros

¹¹²³ Leonas Petras, *Lietuvos savivaldybės. Paskaitos savivaldybių atstovams Kaune 1922 m. sausio mėn-je* (Tilžė, „Ryto“ (Pavlovskio) spaustuvė, 1923), 54.

¹¹²⁴ Römeris, *supra* note, 1122: 1–16.

organų užgautas?“¹¹²⁵ Mokslininkas straipsnyje minėjo, kad toks klausimas buvo iškeltas praktikoje ir Vyriausiasis Tribunolas konstatavo, kad valdžios subjektų priežiūra nepatenka į teismų kompetenciją (deja, nėra žinoma šio Vyriausiojo Tribunolo priėmimo data, bet, akivaizdu, kad sprendimas buvo priimtas ne anksčiau kaip 1921 m., t. y. jau galiojant Savivaldybių įstatymui). Teisininkas papasakojo bylos esmę: Savivaldybių departamentas panaikino Šiaulių apskrities tarybos nutarimą, pagrįsdamas savo sprendimą tuo, kad Šiaulių apskrities taryba viršijo įstatymais įtvirtintą kompetenciją. Šiaulių apskrities taryba kreipėsi į Kauno apygardos teismą, tvirtindama, kad Savivaldybių departamentas „varžo“, „siaurina“ teisėtas Tarybos teises. Skundas buvo priimtas, o Savivaldybių departamentas pateikė savo paaiškinimus. Apygardos teismas Tarybos skundą atmetė, o Departamento sprendimą patvirtino. M. Römeris padarė prielaidą, kad ir Savivaldybių departamentas, ir Apygardos teismas laikė Šiaulių apskrities tarybos sprendimą leistinu. Kai Apygardos teismas paliko galioti Departamento sprendimą, Šiaulių apskrities taryba dėl ginčo, kilusio tarp jos ir Departamento, kreipėsi į Vyriausiąjį Tribunolą. Šis skundą atmetė kaip nepatenkanti į Tribunolo kompetenciją, o Kauno apygardos teismo nutarimą panaikino. Teisininkas prisipažino, kad pats dalyvavo priimant šį Vyriausiojo Tribunolo sprendimą ir kad pradeda „dėl jo abejoti.“¹¹²⁶ Jis klausė: „Ar toks Vyriausiojo Tribunolo nutarimas yra teisingas ir ar jis atitinka savivaldybių įstatymo tikslui ir dvasiai?“¹¹²⁷ M. Römeris atkreipė dėmesį, kad šiuo atveju

„priežiūra yra kitokios rūšies negu vyresniojo organo priežiūra, tai-koma žemesniam organui <...>. Jei ši priežiūra būtų tiesiog vykdoma vyriausiojo suvereninės valstybės organo, kuris atstovauja suvereniteto reiškėjui <...>, būtų vykdoma paties Seimo <...>, tai gal tuomet ši priežiūra ir turėtų būti galutinė, nekontroliuojama ir neskystina. Bet Savivaldybių departamentas tokios reikšmės neturi. Jis kad ir yra valstybės teisių ir valstybės priežiūros vykintojas, bet vis dėlto pačia savo esme yra priklausomas administracinės valdžios tarnybinis organas. <...> Šis teisių sargas gali būti linkęs daugiau rūpintis valstybės, negu savivaldybių teisėmis, ir gali imti siaurinti pastarųjų teises <...>. Taigi Savivaldybių departamentas <...> (klauso Vidaus Reikalų Ministerio, o per jį Ministerių Kabineto) visados gali stengtis susiaurinti savo aiškinimais ir priežiūra savivaldybių kompetenciją

¹¹²⁵ *Ibid.*, 12.

¹¹²⁶ *Ibid.*

¹¹²⁷ *Ibid.*

*administracijos naudai <...> tokia tendencija gali atsirasti; tai yra paprastas žmogaus savybės apsimetimas, kad kiekviena įstaiga, kiekviena funkcija nori išplėsti savo valdžią.*¹¹²⁸

M. Römeris akcentavo, kad kontrolės funkcijas pavesti tik vidaus reikalų ministrui ar Ministrų kabinetui nepakanka, nes šios institucijos, kaip ir Savivaldybių departamentas, priklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Mokslininkas prisiminė parlamento kontrolės institutą, bet čia pat atkreipė dėmesį, kad ši kontrolės forma negalėjo prilygti atskirai įsteigtam subjektui, kurio paskirtis nagrinėti savivaldybių ir centrinės valdžios institucijų ginčus. Jis pabrėžė, kad tokiu subjektu ir turėjo būti teismas, nepriklausantis vykdomosios valdžios institucijų sistemai ir esantis nešališkas, nagrinėdamas kompetencijos ginčą. Teisininkas tvirtino, kad jeigu kiltų ginčas tarp savivaldybės ir vykdomosios valdžios institucijos dėl priklausomybės (galbūt turėtas mintyje ginčas dėl kompetencijų), toks ginčas negalėjo būti paliktas spręsti vykdomosios valdžios institucijai: „Tai būtų vietos savivaldybių teisių neigimas.“¹¹²⁹

Tačiau Savivaldybių įstatymo 152 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog „visumet reikalas gali būti perkeltas į teismą ir sprendžiamas tvarka, nurodyta paragrafuose 122–124“, M. Römerio nuomone, reiškė, kad „teisėtos savivaldybių priklausomybės (kompetencijos, teisių ribų) klausimas gali būti esamu įstatymu (152 str.) perkeltas į teismą (Apygardos Teismą ir Vyriausiąjį Tribunalą), o šiuo atžvilgiu skundo teisė priklauso kaip tik pačioms vietos savivaldybėms.“¹¹³⁰

Vyriausiojo Tribunolo požiūris taip pat pamažu keitėsi. Vienoje iš bylų, kurią nagrinėjant pranešėju buvo M. Römeris, pastaruosius Savivaldybių įstatymo straipsnius Tribunalas paaiškino kitaip nei prieš tai aptartoje 1921 m. Tribunolo išnagrinėtoje byloje:

„Savivaldybių įstatymo 122 ir sekami straipsniai paveda Apygardos teismams ir Vyriausiajam Tribunalui administracinio teismo funkcijas dėl Savivaldybių departamento nutarimų teisėtumo kontrolės; šie straipsniai sudaro bendro pobūdžio taisyklę šios rūšies klausimui; <...> Savivaldybių departamentas sudaro tam tikriems dalykams galutiną administracinę instanciją ir kad jos sprendimai neskystini į jokiais aukštesnes administracijos įstaigas – nei Vidaus Reikalų Ministeriją nei Ministerijų Kabinetui, bet tas nereikia, kad šie galutini

¹¹²⁸ *Ibid.*, 13–14.

¹¹²⁹ *Ibid.*, 14.

¹¹³⁰ *Ibid.*, 15.

*departamento nutarimai nebūtų skystini administracinės justicijos tvarka.*¹¹³¹

Darytina išvada, kad 1919 m. Savivaldybių įstatymas numatė administracinio teismo funkciją, paliktą bendrosios kompetencijos teismams nagrinėti savivaldybių subjektų sprendimų teisėtumą. Antai vėliau rašytame Valstybės Tarybos aiškinamajame rašte buvo pastebėta, kad „šiuo atžvilgiu Apygardos Teismas ir Vyriausiasis Tribunolas eidavo administracinio teismo funkciją.“¹¹³² Savivaldybių subjektai veikė ne tik kaip administravimo įstaigos, bet ir „kaip apeliacinės instancijos skundams spręsti.“¹¹³³ Vis dėlto Įstatyme juntama didelė centrinės valdžios įtaka savivaldybėms, reikšmingas Savivaldybių departamento vaidmuo. Antai viename iš žurnalo „Savivaldybė“ numerių buvo rašyta: „<...> reikia tik savivaldybių gyvenimas apsaugoti nuo per daug didelės centro administracijos globos, daugiau įnešti teisėtumo <...>.“^{1134, 1135}.

* * *

¹¹³¹ Vyriausiojo Tribunolo 1925 m. kovo 27 d. nutarimas Nr. 134. Žr.: *Vyriausiojo Tribunolo 1925 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys*. Paruošė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla (Kaunas: 1930), 42–43.

¹¹³² Valstybės Tarybos dėl Savivaldybių įstatymo projekto aiškinamasis raštas. LCVA, f. 922, ap. 1, b. 4, l. 23.

¹¹³³ J. P. „Savivaldybių nutarimų apskundimo tvarka“, *Savivaldybė* 4/47 (1927): 9–11.

¹¹³⁴ Vlks, J? „Savivaldybių įstatymo pakeitimo reikalu“, *Savivaldybė* 8/39 (1926): 3.

¹¹³⁵ Savivaldybių departamentas veikė kaip apeliacinė instancija savivaldybių organų sprendimams. Pateikiame Departamento veiklos pavyzdį: „Byla dėl Trakų Apskrities savivaldybės privalomojo įsakymo. Trakų Apskrities Valdyba pasiremdama Apskrities Tarybos nutarimu išleido privalomąjį įsakymą tvarkai palaikyti, kuriuo draudžiama neprašytiems lankytis į įvairius viešesnius susiejimus ir pokylius. Šį nutarimą Savivaldybių Departamentas rado reikalingu priežiūros tvarka panaiškinti dėl to, kad 1) juo liečiama nusikaltimai, už kuriuos piliečiai baudžiami einant baudžiamuoju statutu, 2) įsakymo redakcija neaiški ir savo forma neatsako oficialaus viešai skelbiamo dokumento reikalavimams, ir 3) kad privalomųjų įsakymų viešai tvarkai palaikyti pildymą tegali prižiūrėti policija ir tie savivaldybės tarnautojai, kurie sulig įstatymo uždėtu jiems pareigų atlieka ir policijos funkcijas, bet ne visi savivaldybių tarnautojai, kaip yra pasakyta tame įstatyme“. Žr.: „Savivaldybių departamento posėdžių (Saviv. Įst. 150 str.) nutarimai“, *Savivaldybė* 1-2/20-21 (1925): 20. Savivaldybių departamentui tekdavo ir teisingumo bylas nagrinėti, pavyzdžiui, grąžindamas vieną bylą, Savivaldybės departamento direktorius pažymėjo, kad ginčai dėl turto valdymo yra reglamentuojami civilinės teisės normomis („liečia civilinių santykių sritį“), todėl tokios bylos nagrinėjamos teismų. Žr.: Savivaldybių departamento direktoriaus 1929 m. kovo 6 d. raštas Panevėžio apskrities valdybai. LCVA, f. 379, ap. 1, b. 86, l. 10.

1924 m. buvo padaryti 1919 m. Savivaldybių įstatymo pakeitimai.¹¹³⁶ Kai kurie iš jų susiję su savivaldybių institucijų priežiūra. Antai Įstatymo 99 straipsnis papildytas nuostata, kad valsčiaus tarybos ir valdybos nutarimus galėjo panaikinti ne tik apskrities taryba, bet ir apskrities valdyba, o valsčiaus viršaičio įsakymai nuo šiolei galėjo būti panaikinti apskrities viršininko. Be to, minėtame straipsnyje buvo pabrėžta, kad ši priežiūra susijusi tik su savivaldybių įstaigų veiklos tikslingumu, o ne teisėtumu. Taip pat Savivaldybių departamento posėdžiui galėjo būti skundžiami ne tik apskrities tarybos ir miestų tarybos sprendimai, bet ir apskrities valdybos nutarimai (128 straipsnis). Buvo pakeista Savivaldybių departamento posėdžio, turėjusio nagrinėti skundus ir apeliacijas dėl savivaldybių subjektų priimtų sprendimų, sudėtis: Savivaldybių departamento posėdžiui turėjo pirmininkauti Ministrų kabineto skiriamas asmuo, o ne Vidaus reikalų ministerijos viceministras (150 straipsnis).

Nors padaryta ne itin reikšmingų pakeitimų, Seime dėl įstatymo projekto kilo nemažai diskusijų. Pirmiausia buvo siūlyta naikinti apskrities lygmens savivaldybes ir plėsti valsčių savivaldybių institucijų kompetenciją, pabrėžta, kad 99 straipsnio nuostata gali vadovautis tik tie asmenys, kurie yra labiau išsilavinę, geriau išmano įstatymus, turi juridinių gebėjimų, teisėtumo nuovoką.¹¹³⁷ Tačiau Seimo nariai diskusijose nedaug dėmesio skyrė teisminiam savivaldybių kontrolės institutui.¹¹³⁸ Ministrų kabineto posėdžiuose taip pat mažai informacijos dėl Savivaldybių įstatymo pakeitimų. Yra žinoma, kad 1924 m. liepos 20 d. Ministrų kabinetas įpareigojo vidaus reikalų ministrą trečiajam Seimo skaitymui pateikti vidaus reikalų ministro pasiūlymus, kuriems pritarė Ministrų kabinetas.¹¹³⁹

Esminių pasikeitimų savivaldybių subjektų sprendimų kontrolei, 1924 m. priėmus Savivaldybių įstatymo pakeitimus, neįvyko. Nors 1923 m. rengiant Savivaldybių įstatymo pakeitimus,¹¹⁴⁰ buvo planuota į įstatymą įtraukti nuostatas dėl privalomų savivaldybių subjektų įsakymo priėmi-

¹¹³⁶ „Savivaldybių įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 168–1177.

¹¹³⁷ Seimo stenogramos. III Seimo 1924 m. birželio 16 d. 108-asis posėdis, p. 18.

¹¹³⁸ Seimo stenogramos. III Seimo 1924 m. birželio 17 d. 109-asis posėdis, 1924 m. liepos 22 d. 113-asis posėdis, 1924 m. liepos 23 d. 114-asis posėdis, 1924 m. liepos 29 d. 117-asis posėdis.

¹¹³⁹ Ministrų kabineto 1924 m. liepos 20 d. posėdis. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 395 T. 1, l. 209.

¹¹⁴⁰ Savivaldybių įstatymo pakeitimo projektas 1923 m. LCVA, f. 379, ap. 1, b. 28, l. 279–308; Savivaldybių įstatymo pakeitimo projektas 1924 m. kovo mėnuo. LCVA, f. 923, ap. 1., b. 381, l. 53–217.

mo, panaikinant Įstatymą apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą. Tai galiausiai nebuvo padaryta. Tačiau net jeigu ir būtų, tai nebūtų nieko pakeitę, nes projektuose buvo paliktos tos pačios nuostatos dėl savivaldybių privalomų įsakymų apskundimo tvarkos (žr. II dalies 4.1 poskyrį).

4.3. 1926–1929 m. Savivaldybių įstatymo projektai

„<...> jeigu visi jų aktai ir nutarimai, žodžiu – visas jų veikimas būtų centro valdžios priežiūrimas ne tiktai teisėtumo ir veiklumo drausmės, bet ir tikslingumo atžvilgiu, priežiūros gi sąvoka čion reikėtų suprasti ne tiktai kaip „sekimo“, bet ir naikinimo, pasipriešinimo, žodžiu – veto galią <...>, tai iš savivaldybės neliktų ir šešėlio.“¹¹⁴¹

(iš Valstybės Tarybos aiškinamojo rašto, 1928)

Matyt, vis pasigirsdavo nuomonių, kad esamas vietos savivaldybių teisinis reguliavimas netenkina. Tad buvo rengiami vis nauji savivaldybių įstatymo projektai, kuriuose siūloma keisti savivaldybių subjektų priimtų sprendimų apskundimo tvarką ir t. t. Vienuose projektuose siūloma tą tvarką stiprinti, kituose – apskritai naikinti teisminės priežiūros institutą.

1926 m. pasirodė Savivaldybių įstatymo projektai.¹¹⁴² Juose siūlomas naujas institutas – skundų komisijos. Vyriausioji skundų komisija turėjo reikšti Savivaldybių departamento posėdį. Ją turėjo sudaryti Komisijos pirmininkas – teismo skiriamas apygardos teismo narys, savivaldybių ir sveikatos departamentų direktoriai, po vieną miesto ir apskrities valdybos narį arba du savivaldybių sąjungos renkami nariai. Komisiją į posėdžius turėjo kviesti Savivaldybių departamentas, bylas Komisijai turėjo pristatyti Departamento direktorius. Planuotos taip pat skundų ir apeliacijos komisijos (Ministerijų juriskonsultų komisija siūlė jas vadinti „Savivaldybės skundų apskrities komisija“¹¹⁴³). Šios komisijos turėjo būti sudaromos

¹¹⁴¹ Valstybės Tarybos dėl Savivaldybių įstatymo projekto aiškinamasis raštas. LCVA, f. 922, ap. 1, b. 4, l. 22.

¹¹⁴² „Savivaldybių įstatymas. Projektas“, *Savivaldybė* 8/39 (1926): 14–22; Savivaldybių įstatymo pakeitimo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 470, l. 93–113; LCVA, f. 923, ap. 1, b. 484, l. 80–103; LCVA, f. 379, ap. 1, b. 28, l. 227–275.

¹¹⁴³ MJK 1926 m. spalio 22 d., 26 d., 29 d., lapkričio 2 d., 5 d. posėdžių protokolų išrašai. LCVA, f. 379, ap. 1, b. 28, l. 261–264.

prie apskrities valdybos ir nagrinėti skundus dėl valsčių ir miestų savivaldybių subjektų veiksmų. Komisijos turėjo būti sudarytos iš vietos taikos teisėjo arba bendrojo apygardos teismo susirinkimo skiriamo nario, savivaldybių ir sveikatos departamentų direktorių, iš miesto ir apskrities valdybos narių arba dviejų atstovaujančiųjų visoms savivaldybėms savivaldybių sąjungos išrinktų narių, arba Vidaus reikalų ministerijos atstovo. Vyriausiosios skundų komisijos ir apskrities ar apskrities miesto teisėmis miesto tarybos nutarimai turėjo būti skundžiami Savivaldybių departamentui, o šio sprendimai – Vyriausiajam Tribunolui. Minėtuose projektuose buvo nuostata, kad apskrities ar apskrities teisėmis miesto tarybos priimti privalomojo pobūdžio sprendimai, kuriais taikoma teisinė atsakomybė, galėjo būti skundžiami apskrities valdybai, o šios priimti sprendimai – apygardos teismui, kuris „šias bylas riša administraciniu būdu tvarkomajame posėdyje“. Apygardos teismo sprendimai turėjo būti galutiniai.

1928 m. lapkritį buvo parengtas dar vienas Savivaldybių įstatymo projektas.¹¹⁴⁴ Projektą rengė Vidaus reikalų ministerija. Šis projektas iš trijų vietos savivaldybių kategorijų – valsčiai, apskritys ir miestai – buvo skirtas valsčiams ir apskritimis. Miestų savivaldybei buvo rengiamas atskiras projektas (apie jį žr. šio skyrelio pabaigoje). Vadovaujantis Įstatymo projekto 1928 m. spalio 17 d. vidaus reikalų ministro I. Musteikos pasirašytu aiškinamuoju raštu, buvo siūloma „aiškesnė ir trumpesnė savivaldybių subjektų nutarimams skusti ir tiems skundams spręsti tvarka.“¹¹⁴⁵ Numatyta sumažinti priežiūros instancijų skaičių. Antai, pagal tuo metu galiojančius teisės aktus, valsčiaus tarybos nutarimus galėjo panaikinti apskrities valdyba arba taryba, apskrities tarybos arba valdybos – Savivaldybių departamentas, pastarojo – vidaus reikalų ministras, vidaus reikalų ministro – Ministrų kabinetas. Aiškinamajame rašte akcentuojama, kad „pagaliau, klausimas visuomet galėjo būti perkeltas į apygardos teismą, kurio nutarimai dar galėjo būti skundžiami įstatymų saugojimo žvilgsniu vyriausiam tribunolui.“¹¹⁴⁶ Projekto autoriai pažymėjo, kad skundo nagrinėjimas reikšdavo „ilgiausią procedūrą“ ir taip būdavo trukdomas savivaldybių darbas. Taigi projekte buvo numatyta, kad sueigų nutarimai

¹¹⁴⁴ 1928 m. lapkričio 12 d. Savivaldybių įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 605, l. 209–250.

¹¹⁴⁵ Savivaldybių įstatymo pakeitimo projekto aiškinamasis raštas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 605, l. 260.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*

ir seniūno įsakymai turėjo būti skundžiami valsčiaus viršaičiui, pastarojo ir valsčiaus sueigos nutarimai – apskrities valdybai, kuri galėjo įsakymus panaikinti, pakeisti, apskrities valdybos, apskrities suvažiavimo ir miesto tarybos nutarimai turėjo būti skundžiami Savivaldybių departamentui, o šio nutarimai galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunalui kaip kasacinei instancijai. Skųsti savivaldybių subjektų sprendimus galėjo ir suinteresuoti asmenys, ir atitinkami savivaldybių subjektai, pavyzdžiui, valsčiaus sueigos nutarimus – apskrities valdybos pirmininkas, apskrities valdybos – apskrities viršininkas. Projektu buvo siūloma keisti Savivaldybių departamento sudėtį – vietoj Sveikatos departamento direktoriaus numatomas Piliečių apsaugos departamento direktorius, turintis daugiau ryšių su savivaldybėmis. Aiškinamajame rašte pažymėta, kad projektu aiškiau nustatoma Savivaldybių departamento direktoriaus ir Savivaldybių departamento posėdžio kompetencija.

Archyvuose saugomas dar vienas 1928 m. parengtas Vietos savivaldybės įstatymo projektas,¹¹⁴⁷ kuris taip pat buvo skirtas valsčiams ir apskritims. Manytina, Vidaus reikalų ministerija tuo pačiu metu buvo parengusi keletą šio įstatymo projektų. Rastajame projekte liko gana lakoniškos nuostatos apie vietos valdžios subjektų kontrolę: siūloma, kad savivaldybės subjektų nutarimai, įsakymai ir veiksmai galėjo būti suinteresuotų asmenų skundžiami savivaldybių veikimo priežiūros tvarka, t. y. skundai galėjo būti teikiami vidaus reikalų ministrui, nes kaip tik jis buvo nurodytas kaip vietos valdžios veiklą prižiūrintis. Be to, projekte nustatyta, kad vidaus reikalų ministras priima taisyklės šiam įstatymui įgyvendinti. Kaip matyti, įstatymo projekte nėra nė žodžio apie teisminę vietos valdžios veiklos kontrolę. Buvo parengtos ir taisyklės minėtam įstatymui vykdyti.¹¹⁴⁸ Taisyklėse, vidaus reikalų ministro pasirašytose 1929 m. rugsėjį ir paskelbtose 1929 m. spalį,¹¹⁴⁹ numatyti savivaldybių įstaigų darbo priežiūros ir savivaldybių subjektų priimtų sprendimų apskundimo tvarkos skyriai. Pagal vidaus reikalų ministro parengtą tvarką, seniūno ir valsčiaus savivaldybės tarnautojų sprendimai galėjo būti skundžiami viršaičiui, šio ir valsčiaus tarybos nutarimai – apskrities valdybai, apskrities tarybos ir valdybos – vidaus reikalų ministrui (taisyklių projekte vietoj vidaus rei-

¹¹⁴⁷ Vietos savivaldybės įstatymo projektas. LCVA, 922, ap. 1., b. 4, l. 44–48.

¹¹⁴⁸ Vietos savivaldybės įstatymui vykdyti taisyklės. LCVA, f. 319, ap. 1, b. 28, l. 105–119.

¹¹⁴⁹ „Vietos savivaldybės įstatymui vykdyti taisyklės“, Vyriausybės žinios, 1929, Nr. 309-2082.

kalų ministro buvo numatytas Savivaldybių departamentas). Tvarkoje nebuvo nė žodžio apie teisminę vietos valdžios subjektų veiklos kontrolę.

Manytina, kaip tik šį Vidaus reikalų ministerijos pateiktą Savivaldybių įstatymo projektą 1928 m. lapkričio 13 d. posėdyje Ministrų kabinetas nutarė pavesti apsvarstyti Valstybės Tarybai.¹¹⁵⁰ Ministrų kabineto posėdžio protokole taip pat nurodyti principai, kuriais turėjo vadovautis Valstybės Taryba, svarstydama projektą. Vienas iš jų buvo tai, kad skundai dėl savivaldybių departamentų nutarimų galėjo būti skundžiami administracinei įstaigai. Ministrų kabinetas įpareigojo vidaus reikalų ministrą smulkiau išdėstyti gaires, kurios turėjo atspindėti projekte.

Apsvarsčiusi projektą Valstybės Taryba pateikė detalų aiškinamąjį raštą,¹¹⁵¹ kuriame aptarė ir savivaldybių priežiūros klausimą. Aiškinamojo rašto autoriai (pagal rašymo stilių ir parodytas lyginamosios administracinės teisės doktrinos žinias, manytina, vienas iš autorių buvo M. Rōmeris) išskyrė dvi stambias savivaldybių kompetencijų grupes – 1) tiesioginę, t. y. tokią, kai savivaldybės institucijos vykdo valstybės valdžios jiems paskirtus įgaliojimus administruoti valstybės valdžios priežiūros atitinkamą viešųjų reikalų sritį („tikrąją prasme savivaldybinę kompetenciją“¹¹⁵²), ir 2) agentūrinę, t. y. tokią kompetenciją, kurią vykdydami vietos savivaldybės tarnautojai veikia kaip valstybinio administravimo dalis. Pasak aiškinamojo rašto autorių, pirmoji kompetencija turėjo būti reglamentuota Savivaldybių įstatymo nuostatomis, o antroji – specialiaisiais įstatymais, susijusiais su įvairių tarnybų veikla.

Aiškinamajame rašte pabrėžiama, kad kadangi vietos savivaldybės disponuoja atitinkamose srityse joms paskirtu valstybės valdžios „imperium'u“, tai jos turi būti prižiūrimos valstybės valdžios. Įstatymo projekte, pasak aiškinamojo rašto autorių, ši priežiūra pavedama vidaus reikalų ministrui, kuriam pavaldus Savivaldybių departamentas. Tačiau, aiškinamojo rašto autorių nuomone, tokia priežiūra turėjo būti skirta agentūrinei vietos savivaldybių kompetencijai, o ne tiesioginei: „Jų tarnybinė vyresnybė – valstybės administracijos vyresnieji subjektai, su Vidaus Reikalų Ministeriu viršūnėje – turės disponuoti jų, kaip savo agentų, darbu.“¹¹⁵³

¹¹⁵⁰ Ministrų kabineto 1928 m. lapkričio 13 d. posėdžio protokolas. LCVA 923, ap. 1., b. 556, l. 144–145.

¹¹⁵¹ Valstybės Tarybos dėl Savivaldybių įstatymo projekto aiškinamasis raštas. LCVA, f. 922, ap. 1, b. 4, l. 18–25.

¹¹⁵² *Ibid.*, 19.

¹¹⁵³ *Ibid.*, 21.

Toliau aiškinamajame rašte pabrėžiama, kad „[K]itaip atrodo savivaldybės veikimo priežiūros problema ten, kur savivaldybės subjektai rūpina savivaldybei rūpinti pavestus vietos reikalus“,¹¹⁵⁴ nes jie tai daro autonomiškai, neįeidami į „valstybės valdžios hierarchinę organų sistemą.“¹¹⁵⁵ Aiškinamojo rašto autoriai pažymėjo, kad valstybė, paskirdama tam tikras funkcijas atlikti vietos valdžiai, atitinkamai turi teisę prižiūrėti, kad tai būtų daroma, neperžengiant suteiktų įgaliojimų. Taip buvo apibūdinta „teisėtumo ir veiklumo drausmės priežiūra.“¹¹⁵⁶

Aiškinamajame rašte akcentuojamas būdas, kaip ta priežiūra turėjo būti organizuota, kurie valstybės subjektai turėjo atlikti vietos valdžios veiklos priežiūrą, jai įgyvendinant savarankiškas vietos valdžios funkcijas. Viena iš galimybių buvo įvardytas administracinis teismas. Kita galimybė buvo palikti priežiūrą administracijai, vyriausybei, „patiems valdantiesiems.“¹¹⁵⁷ Vienais atvejais priežiūra turėjo būti vykdoma skundo ir ginčo tvarka, kitais – pačių prižiūriniųjų iniciatyva. Valstybės Tarybos nariai pareiškė, kad tokia priežiūra neturi apimti vietos valdžios veiklos tikslingumo kontrolės – „kas tapo teisėtai padaryta, tas jau lieka, tas tikslingumo sumetimais negali būti griaunama, nes kitaip – nebus savivaldybės.“¹¹⁵⁸ Aiškinamajame rašte padaryta išvada – agentūrinės savivaldybių kompetencijos priežiūra apima ir veiklos teisėtumą, ir drausmę, ir tikslingumą, o tiesioginės kompetencijos – tik veiklos teisėtumą ir drausmę.

Valstybės Tarybos nariai, lygindami projektą su nuo 1919 m. galiojusiu Savivaldybių įstatymu, pastebėjo, kad „administracinio teismo funkcijos pėdsakai visiškai išnyko“,¹¹⁵⁹ ir atkreipė dėmesį, kad vietos valdžios teisėtumui prižiūrėti labiausiai tiktų administracinis teismas. Tačiau aiškinamojo rašto autoriai čia pat pažymėjo, kad „iš projekto matyti, kad vyriausybė nepageidauja administracinio teismo ir rezervuoja tą priežiūrą sau.“¹¹⁶⁰ Aiškinamajame rašte toks Vyriausybės elgesys buvo teisinamas: „Kadangi Lietuvoje administracinio teismo funkcija iš viso / išskyrus kelis atskirus atsitikimus / nėra organizuota, tai tos administracinio teismo

¹¹⁵⁴ *Ibid.*

¹¹⁵⁵ *Ibid.*

¹¹⁵⁶ *Ibid.*

¹¹⁵⁷ *Ibid.*

¹¹⁵⁸ *Ibid.*, 22.

¹¹⁵⁹ *Ibid.*

¹¹⁶⁰ *Ibid.*, 23.

funkcijos panaikinimas ir šiuo atžvilgiu nėra Konstitucijai ir veikiančiai tvarkai priešingas.¹¹⁶¹ Tačiau pastebėta, kad administracinio teismo klausimui spręsti „čion ne vieta.“¹¹⁶² M. Römeris dienoraščiuose rašė, kad šis skandalingas projektas visiškai neigia administracinę teisimą, kad viena iš nedaugelio administracinio teismo funkcijų, perduotų apygardų teismams ir Vyriausiajam Tribunolui, savivaldybių reformoje naikinama, be to, akcentavo, kad tokiu projektu naikinama savivaldos sampratos esmė.¹¹⁶³

Į Valstybės Tarybos nuomonę dėl administracinio teismo neatsižvelgta ir 1929 m. rugsėjo 7 d. buvo paskelbtas naujos redakcijos Vietos savivaldybės įstatymas,¹¹⁶⁴ tačiau juo nebuvo panaikintas 1919 m. Savivaldybių įstatymas. Naujos redakcijos įstatymas buvo skirtas ne miestų savivaldybių subjektams ir buvo vadinamas „kaimų savivaldybių įstatymu.“¹¹⁶⁵ Pasak A. J., naujoji redakcija nustatė aiškesnę takoskyrą tarp savivaldybių subjektų ir centrinės valdžios kompetencijos.¹¹⁶⁶ Tačiau šiame įstatyme nebuvo nė žodžio apie naujai sudarytų savivaldybių subjektų sprendimų teisminę kontrolę. Įstatymo 8 straipsnyje įtvirtinta, kad savivaldybės subjektų nutarimai, įsakymai ir veiksmai galėjo būti suinteresuotų asmenų skundžiami savivaldybių veikimo priežiūros tvarka, o Įstatymo 9 straipsnyje nustatyta, kad savivaldybės darbą prižiūri vidaus reikalų ministras (tiesa, iš straipsnių, nustatančių Įstatymo vykdymą, galima suprasti, kad minimas įstatymas taikomas tiems valsčiams ir apskritims, kurie turėjo būti sudaryti, remiantis šiuo įstatymu).

Kadangi buvo rengiamas, o vėliau ir paskelbtas valsčiams ir apskritims skirtas Vietos savivaldybės įstatymas, paraleliai buvo rengiamas ir Miestų savivaldybių įstatymas. 1929 m. rugpjūčio mėnesį vidaus reikalų ministras Respublikos Prezidentui išsiuntė Miestų savivaldybių įstatymo projektą.¹¹⁶⁷ Projektas buvo skirtas visoms miestų valdžioms, išskyrus Kauno miesto savivaldybę. Šiame projekte, panašiai kaip ir prieš tai aptartame Valstybės Tarybos išaiškintame projekte bei 1929 m. priimtame Miestų savivaldybių įstatyme, numatyta, kad miestų savivaldybių dar-

¹¹⁶¹ *Ibid.*

¹¹⁶² *Ibid.*

¹¹⁶³ Römer Michał, *Dziennik 1928–1930* (1929 m. liepos 12 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 100.

¹¹⁶⁴ „Vietos savivaldybės įstatymas“, *Vyriausybės žinios*, 1929, Nr. 307-2068.

¹¹⁶⁵ Jakobas Antanas, „Tolimesnė visų savivaldybių reforma“, *Savivaldybė* 1/92 (1931): 1.

¹¹⁶⁶ A. J., „Naujas savivaldybių įstatymas“, *Savivaldybė* 9/76 (1929): 1–2.

¹¹⁶⁷ Miestų savivaldybių įstatymas. LCVA, f. 922, ap. 1, b. 4, l. 3–9.

bą prižiūri vidaus reikalų ministras, kad skundus dėl rinkimų rezultatų nagrinėja vidaus reikalų ministras, kad kaip tik jis priima taisykles šiam įstatymui įgyvendinti, kad valsčių teisėmis miestų savivaldybių veikimo priežiūra priklauso apskričių valdyboms, o apskričių teisėmis miestų – vidaus reikalų ministrui. Kaip matyti, teisminės kontrolės parengtame projekte nebuvo numatyta.

4.4. 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymo projektai ir įstatymo VIII skyrius

1930 m. pradėtas rengti naujas Savivaldybių įstatymo projektas, nes savivaldybių institutas buvo reglamentuotas nevienodai – vienoms savivaldybėms buvo taikomas 1919 m. priimtas Savivaldybių įstatymas, kitoms – 1929 m. priimtas Vietos savivaldybės įstatymas. A. Jakobas pastebėjo, kad „būtų daug geriau, jei visas savivaldybes vienodai liečiantieji nuostatai nebūtų išmėtyti ir kartojami atskiruose įstatymuose“,¹¹⁶⁸ todėl, pasak jo, iškilo poreikis kodifikuoti savivaldybių institutą. Taip buvo pradėtas rengti naujos redakcijos Vietos savivaldybės įstatymas.

1930 m. gruodį Vidaus reikalų ministerija pateikė Vietos savivaldybės įstatymo projektą.¹¹⁶⁹ Įstatymo projekto VIII skyrius vadinosi „Savivaldybių darbo priežiūra ir skundimas“. Jis buvo sudarytas iš 27 straipsnių. Pagal šį pasiūlymą, vyriausioji savivaldybės subjektų priežiūros institucija turėjo būti Vidaus reikalų ministerija. Projekte buvo numatyta, kokie savivaldybių sprendimai turėjo būti patvirtinti centrinės valdžios institucijų. Toliau projekto straipsniuose suminėtos institucijos, kurioms galėjo būti skundžiami savivaldybių subjektų sprendimai. Antai seniūnijos krivulės, seniūno, valsčiaus ir miestų tarybų, viršaičio, burmistro sprendimai galėjo būti užprotestuoti, o apskrities valdyba turėjo tą protestą išnagrinėti iš esmės, kai kuriais atvejais tai turėjo daryti Vyriausioji savivaldybių taryba. Apskrities valdybos sprendimai galėjo būti skundžiami Vyriausiajai savivaldybių tarybai. Protestuoti sprendimus galėjo aukštesnės vietos savivaldybės institucijos arba juos galėjo skusti suinteresuoti asmenys per atitinkamą viršaitį ar burmistrą. Vyriausiosios savivaldybių tarybos sprendimai kasacine tvarka galėjo būti protestuojami arba skun-

¹¹⁶⁸ Jakobas Antanas, „Tolimesnė visų savivaldybių reforma“, *Savivaldybė* 1/92 (1931): 1–2.

¹¹⁶⁹ Vietos savivaldybės įstatymo 1930 m. gruodžio 12 d. projektas. LCVA, f. 379, ap. 1., b. 28, l. 46–103.

džiami Vyriausiajam Tribunalui. Taip pat projektas numatė, kad svarstant skundus ar protestus per savo atstovus suinteresuotos savivaldybės galės teikti svarstomais klausimais paaiškinimus.

Pagal projektą, Vyriausiąją savivaldybių tarybą turėjo sudaryti pirminkas, skiriamas Ministrų kabineto, ir du nariai, skiriami vidaus reikalų ministro, teisingumo ministro, bei du nariai, kurių kandidatūras turėjo siūlyti apskričių ir pirmaeilii miestų tarybos ir kuriuos turėjo skirti vidaus reikalų ministras. Kandidatai turėjo būti sulaukę 30 metų, turintys teisę būti renkami valsčiaus ar miesto tarybos nariais. Vyriausiosios savivaldybių tarybos posėdžiuose turėjo dalyvauti Savivaldybių departamentų direktorius, kuris galėjo reikšti savo nuomonę. Pati Vyriausioji savivaldybių taryba turėjo būti prie Vidaus reikalų ministerijos.

Yra žinoma, kad 1930–1931 m. Valstybės Taryba taip pat rengė Savivaldybės įstatymo projektą, kurį Vyriausybė atmetė.¹¹⁷⁰ Deja, projektas nėra išlikęs. Ministrų kabinetas posėdžiuose¹¹⁷¹ ne kartą svarstė Vietos savivaldybės įstatymo projektus, tačiau protokoluose išlikusi informacija yra šykšti, o ir iš jos aiškėja, kad posėdžiuose mažai svarstyta savivaldybių priežiūros, įskaitant ir teisminę, klausimas.

Galiausiai 1931 m. gegužės 2 d. paskelbtas Vietos savivaldybės įstatymas,¹¹⁷² panaikinęs anksčiau aptartus 1919 m. priimtą Savivaldybių įstatymą bei 1924 m. priimtus Savivaldybių įstatymo pakeitimus. Šis įstatymas buvo sudarytas iš 336 straipsnių. Svarbiausia įstatymo naujove buvo laikomas Įstatymo VIII skyrius, reglamentavęs savivaldybių subjektų veiksmų „protestavimą ir skundimą“. Skyrių sudarė 24 straipsniai (303–327 straipsniai).

Vadovaujantis Vietos savivaldybės įstatymo normomis, savivaldybių subjektų veiksmai galėjo būti skundžiami teismams. Antai, pagal Įstatymo 39, 65, 67, 117, 119, 206, 257–260 straipsnius, apylinkės teismams galėjo būti skundžiami savivaldybių subjektų veiksmai, susiję su rinki-

¹¹⁷⁰ Maksimaitis, *supra note*, 331: 128; Sawicki Jan, *Mykolas Römeris ir buvusios Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės žemių tautinės problemos. Lietuvių atgimimo istorijos studijos*. T. 15. (Vilnius, 1999), 62; Römer Michał, *Dziennik 1930–1933* (1931 m. gegužės 9 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 134.

¹¹⁷¹ Pavyzdžiui, Ministrų kabineto posėdžiai 1931 m. vasario 27 d., 1931 m. kovo 3 d., 1931 m. kovo 5 d., 1931 m. kovo 6 d., 1931 m. kovo 7 d., 1931 m. kovo 13 d., 1931 m. kovo 20 d., 1931 m. kovo 24 d., 1931 m. kovo 26 d., 1931 m. balandžio 28 d. posėdžiai LCVA, f. 923, ap. 1, b. 696, l. 32–62.

¹¹⁷² „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356-2419.

mais, pavyzdžiui, dėl įrašymo į krivulėje turinčių asmenų teisę dalyvauti sąrašą,¹¹⁷³ dėl seniūnijų atstovų, apskrities tarybos narių rinkimų rezultatų, dėl rinkikų sąrašų sudarymo ir pan. Atitinkamai apylinkės teismo nutarimai galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunalui.

Vietos savivaldybės įstatymo 303–327 straipsniuose įtvirtintos nuostatos dėl kitokio pobūdžio skundų, susijusių su savivaldybių subjektų veikla ir nesusijusių su savivaldybių subjektų rinkimais, nagrinėjimo tvarkos. Antai *seniūnijos krivulės ir seniūno* nutarimai galėjo būti protestuojami valsčiaus viršaičio. Tokie nutarimai buvo vertinami valsčiaus tarybos. Kol valsčiaus taryba priimdavo sprendimą dėl minėtų nutarimų, nutarimai nebuvo vykdomi. Jeigu minėti nutarimai nebūdavo skundžiami, tokiu atveju jie įsigaliodavo skundo (protesto) padavimo terminui (dešimt dienų nuo nutarimo gavimo dienos) suėjus. Taip pat *seniūnijos krivulės, seniūno* nutarimus valsčiaus tarybai galėjo skusti suinteresuoti asmenys ir įstaigos. *Valsčių, apskričių ir miestų tarybų* nutarimai galėjo būti užprotestuoti apskrities viršininko. Toks protestas savivaldybės tarybos galėjo būti skundžiamas vidaus reikalų ministrui, o vidaus reikalų ministro nutarimas galėjo būti skundžiamas Vyriausiajam Tribunalui. *Valsčių, apskričių ir miestų tarybų* nutarimus vidaus reikalų ministrui galėjo skusti ir suinteresuoti asmenys bei įstaigos. Atitinkamai tų pačių asmenų minėti įsakymai galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunalui. Viršaičio ir burmistro įsakymus ir nutarimus galėjo skusti suinteresuoti asmenys ir įstaigos apskrities viršininkui, o šių bei apskrities valdybos nutarimai galėjo būti skundžiami vidaus reikalų ministrui. Atitinkamai vidaus reikalų ministro sprendimai galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunalui. Be to, pagal Įstatymo 319 straipsnį, vidaus reikalų ministras turėjo teisę panaikinti kiekvieną, jo nuomone, neteisėtą valsčiaus, apskrities ar miesto tarybos nutarimą. Tokį sprendimą taip pat buvo galima skusti Vyriausiajam Tribunalui.¹¹⁷⁴ Tačiau nebuvo galima kreiptis į teismą tokiu atveju, jei vidaus reikalų ministras nepasinaudojo teise panaikinti vieną ar kitą nutarimą.¹¹⁷⁵ Kaip matome, iš priežiūros institucijų grandinės buvo pašalintas Ministrų kabinetas.

¹¹⁷³ Plačiau žr.: Jakobas Antanas, „Kas sudaro seniūnijos krivulę?“, *Savivaldybė* 1/104 (1932): 1–2.

¹¹⁷⁴ Platesnį šio straipsnio komentarą žr.: Jakobas Antanas, „Vietos savivaldybės įstatymo 319 straipsnio reikšmė“, *Savivaldybė* 6/17 (1936): 6–7.

¹¹⁷⁵ Vyriausiojo Tribunolo sprendimas byloje Nr. 367/1937. Žr.: Jakobas Antanas, „Vyr. Tribunolo praktika savivaldybių bylose“, *Savivaldybė* 3/38 (1938): 74.

Praktikoje veikė Skundams savivaldybių reikalais svarstyti komisija. Amžininkai tvirtino, kad šią komisiją sudarydavo vidaus reikalų ministras ir ji buvo laikoma dariniu prie Savivaldybių departamento. Matyt, šio darinio tikslas buvo padėti vidaus reikalų ministrui nagrinėti skundus: „Komisijos uždavinys yra paruošti bylas tų skundų reikalų, paduotus skundus nuodugniai apsvarstyti ir sudaryti kiekvienam skundui po atskirą motyvuotą sprendimą.“¹¹⁷⁶ Komisija priimdavo sprendimus pagal Vietos savivaldybės įstatymo 311, 315, 322, 324 straipsnius, susijusius su apskrities viršininko protestais, skundžiamais savivaldybės tarybos, taip pat skundžiamais valsčiaus, apskrities, miesto tarybų, apskrities viršininko, apskrities valdybos nutarimais ar įsakymais. Komisijos nutarimus tvirtindavo vidaus reikalų ministras. Pateikiame šios komisijos veiklos pavyzdžių:

1931 m. spalį buvo svarstomas Raseinių apskrities tarybos išleistas privalomas įsakymas Nr. 3148 dėl Raseinių apskrities miestų statybos tvarkymo. Įsakymu buvo reikalaujama apkalti namus obliuotomis lentomis, dažyti aliejiniais dažais, tverti tokių lentų dažytas tvoras. Pareiškėjai („skundėjai“) nurodė, kad įsakymu numatytas namų puošnumas daugiau kainuos nei bus gauta pelno iš namų statybos, taip pat nurodė, kad nuo tokio įsakymo įgyvendinimo reikėtų susilaikyti, nes greitai metu bus priimtas Statybos įstatymas, kurio projekte numatytoms normoms skundžiamas įsakymas prieštaravo. Apsvarčiusi skundą Skundams savivaldybių reikalais svarstyti komisija nutatė, kad ginčijamas privalomas įsakymas neprieštarauja Vietos savivaldybės įstatymui ir Statybos įstatams. Tačiau Komisija pripažino, kad skundžiamo įsakymo punktai, susiję su namų apkalimu obliuotomis lentomis, tvorų ir vartų dažymu aliejiniais dažais, naikintini, nes reikalavimai dėl pastatų („trobesių“) fasadų, remiantis Statybos įstatų 187 straipsniu, turėjo būti numatyti tvirtinant planus. Šį komisijos nutarimą patvirtino vidaus reikalų ministras.“¹¹⁷⁷

1931 m. rugsėjį Skundams savivaldybių reikalais svarstyti komisija nagrinėjo skundą dėl Kretingos apskrities valdybos nutarimą („parėdymą“) Nr. 2136, kuriuo nustatyta gyventojams prisidėti prie plentų ir vandens kelių valdybos Klaipėdos gatvėje tiesiamo plento darbų. Pareiškėjai tvirtino, kad plento tiesimo darbai turėjo būti vykdomi valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšomis, be to, gatvės tvar-

¹¹⁷⁶ „Vidaus reikalų ministerio nutarimai savivaldybių reikalais“, *Savivaldybė* 1 (1935): 23.

¹¹⁷⁷ „Vidaus reikalų ministerio nutarimai savivaldybių reikalais“, *Savivaldybė* 1¹ (1935): 10.

kymo darbai turėjo būti viso miestelio, o ne vien Klaipėdos gatvės gyventojų reikalas. Komisija atmetė gyventojų skundą, tvirtindama, kad savivaldybės privalomas įsakymas, kuriuo buvo nustatyta skundžiama prievolė, jau įsiteisėjęs, todėl valsčiaus savivaldybė turėjo teisę reikalauti Klaipėdos gatvės gyventojų, kurių sklypai prieina prie grindžiamos gatvės, prisidėti prie tos gatvės tvarkymo darbų. Mažą to, Komisija konstatavo, kad, remiantis Bendro naudojimosi kelių ir tiltų įstatymu¹¹⁷⁸ 2 straipsnio 1 pastaba, savivaldybė iš gyventojų gali reikalauti ir darbo jėgos, ir transporto („vežiojimo“) priemonių.¹¹⁷⁹

Lyginant priimtą Vietos savivaldybės įstatymą su anksčiau aptartu 1930 m. parengtu šio įstatymo projektu, akivaizdu, kad Vyriausiosios savivaldybių tarybos, numatytos Vietos savivaldybės įstatymo projektuose, buvo atsisakyta, o lyginant su nuo 1919 m. galiojusi Savivaldybių įstatymu, atsisakyta Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamento vaidmens vietos savivaldybių institucijų priežiūros institute. Be to, kaip minėta, tarp priežiūros institucijų neliko Ministrų kabineto, kaip tai buvo numatyta 1919 m. priimtame Savivaldybių įstatyme.

Vidaus reikalų ministerijos juriskonsultas A. Jakobas, analizavęs jau įsigaliojusio įstatymo straipsnius, susijusius su vietos savivaldybių institucijų kontrole,¹¹⁸⁰ atkreipė dėmesį į suinteresuotų asmenų sąvoką ir pateikė praktinį teisinių santykių, susiklosčiusių jau įsigaliojus Vietos savivaldybės įstatymui, pavyzdį:

„Raseinių apskrities taryba priėmė miestelių šaligatvių tvarkymo ir statybos reikalu privalomą įsakymą. Šį įsakymą apskundė Raseinių miesto savivaldybė, kurios gyventojus tas įsakymas taip pat lietė. Skunde iškelti teisėtumo ir tikslingumo motyvai. Kyla klausimas, ar Raseinių miesto savivaldybė yra ta suinteresuota įstaiga <...>? Ši savivaldybė skundėsi ne todėl, kad ji pati yra įsakymo paliesta ir jos interesai užgauti, bet todėl, kad įsakymas esąs iš viso gyventojams per sunkus savo reikalavimais ir net kai kur neteisėtas. Skundas ministerijos buvo svarstomas ir išspręstas. Reiškia, buvo pripažinta, kad Raseinių miesto savivaldybė yra suinteresuota įstaiga, jei ne pati tiesiog, tai kaip organas, kuris rūpinasi savo gyventojų reikalais.“¹¹⁸¹

¹¹⁷⁸ „Bendro naudojimosi kelių ir tiltų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1921, Nr. 59-547.

¹¹⁷⁹ „Vidaus reikalų ministerio nutarimai savivaldybių reikalais“, *Savivaldybė* 1 (1935): 23.

¹¹⁸⁰ Jakobas Antanas, „Skundai ir protestai savivaldybių bylose“, *Savivaldybė* 10 (1931): 1–2.

¹¹⁸¹ *Ibid.*

Be to, A. Jakobas aptarė ir keletą kitų aspektų, susijusių su neseniai įsigaliojusiu įstatymu. Pirmiausia, dėl skundo dalyko. Teisininkas tvirtino, kad į Vyriausiąjį Tribunalą galima buvo skųstis tik dėl akto teisėtumo, t. y. „įstatymo saugojimo atžvilgiu“. Vidaus reikalų ministerijos subjektai įgalioti nagrinėti skundus ir protestus dėl savivaldybių institucijų veiksmų, galėjo nagrinėti skundus ir teisėtumo, ir tikslingumo požiūriu. Taip pat A. Jakobas atkreipė dėmesį, kad asmenys dažnai skųsdavosi ne toms institucijoms, kurios įgaliotos ginčą nagrinėti. Tačiau teisininkas pažymėjo, kad „klaidingas skundo adresavimas dar neturėtų nuspręsti bylos likimo.“¹¹⁸²

Ilgainiui kilo ir daugiau klausimų,¹¹⁸³ pavyzdžiui, kokiomis procedūromis remiantis savivaldybių subjektai turėjo priimti sprendimus ir kokie reikalavimai turėjo būti keliami tiems sprendimams, nes pastebėta, kad savivaldybių priimti sprendimai neretai nemotyvuojami, juose nenurodytas teisinis sprendimo priėmimo pagrindas, o tai „apsunkina kontroliuojančio organo darbą.“¹¹⁸⁴ Kitaip tariant, to meto teisininkams iškilo poreikis unifikuotoms, bendroms administracinių aktų priėmimo taisyklėms, kurios kitose Europos valstybėse buvo kodifikuotos, o tie teisės aktai vadinosi administracinių procedūrų kodeksais. Deja, toks teisės aktas net nebuvo rengiamas (jo nėra ir šiuolaikinėje Lietuvos teisėje). Iš išlikusių duomenų žinoma, kad 1932 m. birželio 24 d. vidaus reikalų ministras, remdamasis Vietos savivaldybės įstatymo 23 ir 299 straipsniais, išleido taisyklės, kuriose pateikė tarybos posėdžių protokolo pavyzdį, taip pat nurodė, kad viršaitis savo nutarimus surašo į nutarimų knygą, kurioje turi būti nurodytas nutarimo numeris, asmuo, priėmęs nutarimą, data, nutarimo dalykas ir motyvai. Tačiau šios paviršutiniškos taisyklės neapsaugojo nuo begalės nemotyvuotų nutarimų. Todėl teisininkai ieškojo atsakymų į kilusius klausimus. Antai A. Jakobas pastebėjo, kad Vietos savivaldybės įstatymas reglamentuoja savivaldybių subjektų nutarimus, jų protestavimą, apskundimą ir panaikinimą, tačiau nereglamentuoja nei nutarimo sąvokos, nei jų priėmimo tvarkos. Tad, pagal analogiją, juriskonsultas ėmė taikyti Civilinės teisenos įstatymo 712 straipsnį, skirtą teismų nutarimams, jų struktūrai. Čia juristas atkreipė dėmesį, kad teis-

¹¹⁸² Jakobas Antanas, „Skundai ir protestai savivaldybių bylose. Tęsinys“, *Savivaldybė* 11 (1931): 2.

¹¹⁸³ Jakobas Antanas, „Savivaldybių organų nutarimų surašymo klausimu“, *Savivaldybė* 9/44 (1938): 233.

¹¹⁸⁴ *Ibid.*

mo sprendimai, susidedantys iš rezoliucijos be motyvų, buvo laikomi niekiniais. Aišku, teisininkas suvokė, kad ši analogija nėra pati tinkamiausia, tuo labiau kad savivaldybės nebuvo įpareigosios vadovautis civilinės teisenos normomis (apie tai, kaip Vyriausiasis Tribunalas aiškino nutarimo reikšmę, jam keliamus reikalavimus, žr. I dalies 4.1 poskyrį).

Nepaisant teisinio reguliavimo trūkumų, to meto teisininkai padarė išvadą, kad jau beveik visi savivaldybių veiksmai „prieinami teismo kontrolei.“¹¹⁸⁵ Išimtį iki 1937 m. sudarė tik skundai dėl burmistro ar valsčiaus viršaičio taikomų baudų pagal įstatymą apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą (žr. II dalies 4.1 poskyrį). Tačiau praktikoje būta ir kitų išimčių. Antai 1932 m. balandžio 14 d. (bylos Nr. 155) Vyriausiasis Tribunalas pripažino ūkininkų skundą nesvarstytinu iš esmės.¹¹⁸⁶ Ginčas kilo dėl to, kad vidaus reikalų ministras atmetė kelių gyvenviečių ūkininkų skundą, palikdamas tarp Darbėnų ir Kūlupėnų stoties ankstesnę antros rūšies kelio kryptį, kartu pakeisdamas anksčiau priimtą sprendimą, kuriuo patvirtino kitą kelio kryptį. Ūkininkai kreipėsi į Vyriausiąjį Tribunalą. Šis atmetė skundą, konstatavęs, kad, vadovaujantis Vietos savivaldybės įstatymo 315 ir 317 straipsniais, apskrities tarybų nutarimai skundžiami tik tais atvejais, kai jiems nėra reikalingas centrinės valdžios institucijų pritarimas. O apskričių tarybų sprendimai, kuriais keliai skirstomi rūšimis, turėjo būti patvirtinti vidaus reikalų ministro. Taigi Vyriausiasis Tribunalas konstatavo, kad tokie nutarimai negalėjo būti skundžiami vidaus reikalų ministrui, atitinkamai jie negalėjo būti skundžiami ir Vyriausiajam Tribunalui.

Vietos savivaldybės įstatymo 314, 318, 327 straipsniuose įtvirtintas administracijos tylėjimo institutas. Remiantis šiais straipsniais, jeigu vidaus reikalų ministras per du mėnesius nepriėmė jokie sprendimo, buvo tariama, kad skundas atmetas. Ir šiuo atveju įstatymas nustatė galimybę dėl administracinio tylėjimo kreiptis į Vyriausiąjį Tribunalą ne vėliau kaip per 15 dienų nuo tariamo skundo atmetimo. K. Narkevičius pastebėjo, kad praktikoje dviejų mėnesių terminas neveikė, nes kaimo gyventojai praleisdavo tokius terminus dėl teisinio neišprusimo, o vidaus reikalų ministras dažnai atsakydavo praėjus nustatytam dviejų mėnesių laikotarpiui.¹¹⁸⁷ Pateikiame praktinių pavyzdžių iš Vyriausiojo Tribunalo praktikos:

¹¹⁸⁵ Narkevičius, *supra note*, 15: 27.

¹¹⁸⁶ Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunalo praktika savivaldybių bylose“, *Savivaldybė* 3 (118) (1933), 3.

¹¹⁸⁷ Narkevičius *supra note*, 15: 28.

„1933 m., bylos Nr. 50: vidaus reikalų ministras nesvarstė tam tiikrų pareiškėjo („skundėjo“) pateiktų klausimų, o priėmė sprendimą tik dėl vieno klausimo. Pareiškėjas kreipėsi į Vyriausiąjį Tribunalą, reikalaudamas, kad šis įpareigotų vidaus reikalų ministrą priimti sprendimus ir dėl likusių klausimų. Vyriausiasis Tribunalas išaiškino, kad, remiantis Vietos savivaldybės įstatymo 318 straipsniu, per du mėnesius neišnagrinėtas vidaus reikalų ministro skundas laikomas atmestu, todėl ir pareiškėjo nurodyti du klausimai taip pat laikomi atmestais. Taigi, vidaus reikalų ministrui nėra pagrindo iš naujo nagrinėti skundo.“¹¹⁸⁸

„1936 m., bylos Nr. 67: byloje, kurioje burmistro įsakymas buvo panaikintas apskrities viršininko, vidaus reikalų ministras burmistro paduotą skundą išnagrinėjo praėjus dviejų mėnesių laikotarpiui. Vidaus reikalų ministras panaikino apskrities viršininko sprendimą, o burmistro įsakymą paliko galioti. Suinteresuotas asmuo kreipėsi į Vyriausiąjį Tribunalą su skundu, kuriame, be kitų motyvų, buvo pabrėžta, kad vidaus reikalų ministras priėmė sprendimą, praleidęs dviejų mėnesių terminą. Vyriausiasis Tribunalas atmetė skundą, argumentuodamas tuo, kad Vietos savivaldybės įstatymo 327 straipsnis taikytinas tik tiems atvejams, kai vidaus reikalų ministras per du mėnesius neišnagrinėja suinteresuotų asmenų ir įstaigų pateiktų skundų: „šiais atsitikimais tariama, kad paduotieji skundai Ministerio atmesti ir leidžiama tiems skundėjams savivaldybės organų nutarimus ir įsakymus teisėtumo atžvilgiu apskusti Vyriausiajam Tribunalui. <...> šiąja tvarka negali pasinaudoti patys savivaldybės organai, nes negali jie skųstis Vyriausiajam Tribunalui dėl jų pačių padarytų nutarimų ir įsakymo teisėtumo. Aiškinant šį straipsnį taip, kaip nori skundėja, būtent, kad šis straipsnis taikytinas visais atsitikimais, kai Ministeris neišsprendžia skundo per du mėnesius, savivaldybės organai netektų suteiktos jiems įstatymu (viet. sav. įst. 326 str.) teisės skųstis Vyriausiajam Tribunalui įvykusių po dviejų mėnesių nutarimu teisėtumo atžvilgiu.“¹¹⁸⁹

K. Narkevičius pastebėjo, kad galimybė skųsti savivaldybių subjektų priimtus sprendimus pagal Vietos savivaldybės įstatymo nustatytą tvarką buvo numatyta ir kituose teisės aktuose, pavyzdžiui, Buto mokesčio įstatymo¹¹⁹⁰ 27 straipsnyje, Keliams tvarkyti taisyklių¹¹⁹¹ 51 punkte.

¹¹⁸⁸ Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunalo praktika savivaldybių bylose“, *Savivaldybė* 3/118 (1933): 4.

¹¹⁸⁹ Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunalo praktika“, *Savivaldybė* 7/18 (1936): 17.

¹¹⁹⁰ „Buto mokesčio įstatymas“, *Vyriausybės žinios*, 1935, Nr. 489-3420.

¹¹⁹¹ „Keliams taisyti taisyklės“, *Vyriausybės žinios*, 1935, Nr. 486-3298.

Amžininkai pastebėjo, kad Vyriausiojo Tribunolo jurisprudencija „apsaugojo savivaldybių veiklą nuo daug neteisėtų žygių.“¹¹⁹² Antai 1936 m. spalio 28 d. byloje Nr. 168 Vyriausiasis Tribunolas, sprendamas skundą butų mokesčio klausimu išaiškino, kaip turi būti nustatomas butų mokestis ir butų nuomos vertė. Jis konstatavo, kad burmistras neturėjo teisės savo nuožiūra nustatyti buto vertės ir kad mokestis turi būti nustatytas atsižvelgiant į metines pajamas.¹¹⁹³ K. Narkevičius padarė išvadą, kad tokią bylą sprendamas Vyriausiasis Tribunolas veikė kaip administracinis teismas, nes jis tikrino burmistro veiksmų teisėtumą, jam nustatant buto nuomos mokestį.¹¹⁹⁴ Be to, byloje buvo pažymėta, kad burmistras priėmė sprendimą, nesivadovaudamas faktais, t. y. duomenimis apie rajono butų kainas. Pasak K. Narkevičiaus, „Vyriausiasis Tribunolas labiau vadovavosi teisingumo sumetimais, neatsižūrėdamas į burmistro tikslumą, kuris šiuo atveju iškyla dėl noro padidinti tuščių savivaldybių kasų pajamas.“¹¹⁹⁵

Maža to, buvo pripažinta, kad Vyriausiojo Tribunolo jurisprudencija buvo didelės reikšmės, nes ja buvo siekiama suvienodinti savivaldybių veiklą teisėtumo požiūriu.¹¹⁹⁶ To ypatingai reikėjo, atsižvelgiant į tai, kad Vietos savivaldybės įstatyme nebuvo įtvirtintų detalių procesinių normų dėl skundų nagrinėjimo, skirtų administravimo subjektams. Antai A. Jakobas pastebėjo: „tenka manyti, kad ateityje savivaldybės laikysis vienos praktikos, nes nesilaikant (Vyriausiojo Tribunolo) nurodytos tvarkos gali, be kitko, kilti klausimas dėl įvairių sudarytų aktų galios.“¹¹⁹⁷

4.5. 1934 m. Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas

1934 m. paskelbtas Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas¹¹⁹⁸ nebuvo susijęs su teisminės vietos savivaldybių institucijų veiksmų ar neveikimo kontrolės instituto tobulinimu, nors Vidaus reikalų ministerijos pareng-

¹¹⁹² Narkevičius *supra note*, 15: 29.

¹¹⁹³ Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“, *Savivaldybė* 3/26 (1937): 85–86.

¹¹⁹⁴ Narkevičius *supra note*, 15: 29.

¹¹⁹⁵ *Ibid.*, 30.

¹¹⁹⁶ Jakobas Antanas, „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“, *Savivaldybė* 1/128 (1934): 4.

¹¹⁹⁷ Jakobas Antanas, „Dėl kai kurių vietos savivaldybės įstatymo naujovių“, *Savivaldybė* 2/129 (1934): 4.

¹¹⁹⁸ „Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 458-3193.

tame Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimo projekte¹¹⁹⁹ buvo numatyta, kad Kauno miesto tarybos nutarimus turėjo protestuoti vidaus reikalų ministras, burmistro įsakymai ir nutarimai skundžiami vidaus reikalų ministrui, o šio sprendimai – Vyriausiajam Tribunalui. Bet koku atveju toks pakeitimas esminių pokyčių vietos savivaldos institucijų veiklos ar neveikimo kontrolės institute nebūtų padaręs.

Tačiau 1934 m. Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimu buvo padarytas vienas svarbus Lietuvos administracinės teisės ir proceso vystymuisi papildymas – 23¹ straipsnyje nustatyta, kad savivaldybių subjektų nutarimų ir įsakymų skelbimo tvarką nustato vidaus reikalų ministras. Iki to laiko tokių taisyklių nebuvo. Tai sukeldavo nemažai problemų: amžininkai pastebėjo, kad „<...> nė vienas negali jų (savivaldybių privalomų įsakymų) tinkamai žinoti, jei jie tik vienur kitur išlipinami, o paskui pranyksta.“¹²⁰⁰ 1935 m. vasarį tokios taisyklės buvo paskelbtos.¹²⁰¹ Tiesa, jas tesudarė keturi straipsniai, įtvirtinę, kad apskričių ir pirmaeilų miestų savivaldybių subjektų nutarimai ir įsakymai, kuriais „dedamos gyventojams prievolės“, skelbiami leidinyje „Vyriausybės žinios“, o kiti sprendimai turėjo būti viešai iškabinami arba paskelbiami spaudoje ir kitokiu būdu. Po kelių mėnesių nuo tokių taisyklių išleidimo paaiškėjo, kad tik kelios savivaldybės skelbė savo įsakymus, o tarp paskelbtųjų buvo ir tokių, kurių savivaldybės neturėjo teisės priimti. Amžininkai tvirtino, kad tai nenuostabu, nes „[R]eta savivaldybė turi teisininką, tą jų darbą atlieka žmonės, nedaug tenusimaną teisės klausimais.“¹²⁰²

¹¹⁹⁹ 1934 m. rugsėjo aiškinamas raštas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 811, l. 88; Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 811, l. 97.

¹²⁰⁰ „Vietos savivaldybės įstatymą pakeitus“, *Savivaldybė* 10 (1934): 1–2.

¹²⁰¹ „Savivaldybių organų nutarimams ir įsakymams skelbti taisyklės“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 469-3294.

¹²⁰² Marcinauskas Stasys, „Privalomų įsakymų leidimas ir jų vykdymas“, *Savivaldybė* 4/15 (1936): 21.

III. MOKSLAS APIE ADMINISTRACINĮ TEISMĄ TARPUKARIO LIETUVOJE

*„Valstybės teisminės funkcijos klausimas, o
ypačiai ta jos dalis, kuri liečia administracijos
aktų teisėtumą, yra viena retų mūsų teisės sričių,
kuri yra aprūpinta savąja literatūra.“*¹²⁰³

(K. Račkauskas, 1937)

Svarbiausius darbus apie administracinę justiciją tarpukario Lietuvoje paliko M. Römeris. Jis pirmą kartą lietuvių kalba parašė monografiją „Administracinis teismas“, skirtą administracinei teisei, konkrečiau – administracinių aktų teisėtumo kontrolei. Būta ir daugiau rašinių, kuriuose teisininkas minėjo ir gvildeno administracinio teismo klausimą, rengė Administracinio teismo įstatymo projektą ir rašė jam aiškinamąjį raštą. Jo darbais gausiai rėmėmės ir juos analizavome, todėl paskutiniame knygos skyriuje dėmesį skiriame dar neištirtai M. Römerio monografijai „Administracinis teismas“ ir keliems kitiems darbams.¹²⁰⁴ Nepamiršime ir M. Römerio dienoraščių, kuriuose jis taip pat rašė apie administracinį teismą.

Paskutinėje knygos dalyje pristatome ir kitų mokslininkų bei praktikų negausius darbus apie administracinį teismą.

1. M. Römerio indėlis, kuriant administracinio teismo koncepciją

M. Römeris nuodugniausiai domėjosi lyginamąja administracine justicija Lietuvoje. Jis parašė monografiją, mokslinių straipsnių, rengė ir ben-

¹²⁰³ Račkauskas, *supra note*, 16: 55.

¹²⁰⁴ Römeris Mykolas, *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose* (Kaunas: Spindulys, 1931); Römeris Mykolas, *Valstybinė teisė*. Prof. Römerio skaitytų paskaitų stenogramos (Kaunas, 1930); Römeris Mykolas, „Valstybės Taryba“, *Teisė* 16 (1929): 23–36.

dradarbiavo rengiant Administracinio teismo įstatymo projektus, valstybinės teisės paskaitų metu studentams dėstė apie administracinių aktų teisėtumo kontrolę profesionaliau, nei tai darė dėstytojai per administracinės teisės paskaitas. Teisininko indėlis, kuriant administracinio teismo koncepciją Lietuvoje, yra didžiausias.

1.1. Monografija „Administracinis teismas“¹²⁰⁵

Pirmoji lietuvių kalba parašyta monografija, susijusi su administracine teise, buvo M. Römerio „Administracinis teismas“. Vėliau lietuvių kalba monografija, susijusi su administracine teise, buvo išleista tik po aštuonių dešimtmečių. Iki šiolei M. Römerio monografija laikytina unikalia, nes joje detaliai atskleidžiama ne tik administracinės justicijos raida, bet ir apskritai administracinės teisės istorija pasaulyje.

1.1.1. Monografijos rašymas

„Šiandien administracinis teismas yra teisinės valstybės problemos „mot d'ordre.“¹²⁰⁶

„Dabar rašau apie socialines Didžiosios Prancūzijos revoliucijos prielaidas, kurių konstitucinės reformos tapo atspirties tašku plėtojant mano knygos titulinę instituciją – administracinį teismą.“¹²⁰⁷

(M. Römeris, 1926)

Lietuvos teisininkų draugijos valdyba 1925 m. paskelbė teisių mokslo darbų konkursą.¹²⁰⁸ Tarp įvardytų temų nurodyta ir administracinės justicijos tema, kuri buvo konkretizuota taip – veikalas turi apimti administracinio teismo teoriją, sritis, įvairių valstybių praktiką, *de lege ferenda* administracinio teismo steigimą, jo struktūrą Lietuvoje. Buvo numatytos ir konkurso sąlygos – veikalas turėjo būti nuo trijų iki penkių lankų

¹²⁰⁵ Poskyris parašytas remiantis autorės atliktu ankstesniu tyrimu. Žr.: Deviatnikovaitė Ieva, „Mykolo Römerio „Administracinis teismas“. *Logos* 105 (2020): 146–156.

¹²⁰⁶ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1926 m. liepos 9 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 41.

¹²⁰⁷ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1926 m. rugpjūčio 24 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 64.

¹²⁰⁸ *Teisė* 7 (1925): 64.

apimties, už „tinkamus geriausius veikalus“, remiantis Ministrų kabineto nustatyta tvarka, turėjo būti skirta 2500 litų premija.

M. Römeris 1925 m. rugpjūčio 14 d. dienoraštyje rašė, kad su meile (*con amore*) dirba prie dviejų darbų „Reprezentacija ir mandatas“ bei „Administracinis teismas“. Mokslininkas nurodė, kad pirmąjį darbą žada pabaigti iki rudens ir tada ims rašyti informacinę monografiją (lenk. „*monografijkę informacyjną o sądownictwie administracyjnym*“) apie administracinių teismų sistemą Teisės draugijos paskelbtam konkursui.¹²⁰⁹ Tačiau jis skundėsi, kad daug smulkių darbelių jį trikdo, blaško „kaip įkyrios musės.“¹²¹⁰ Vis dėlto 1926 m. sausio 1 d. savo dienoraštyje pažymėjo, kad baigia rašyti mokslinį darbą „Reprezentacija ir mandatas“ ir ims rašyti antrąjį mokslinį-literatūrinį (lenk. *naukowo-literacki*) kūrinį „Administracinis teismas“. M. Römeris akcentavo, kad šioje viešosios veiklos srityje jis nori toliau tobulintis, kad pasiektų lygį, kuris jį „įtrauks tarp pirmųjų mokslo žvaigždžių Lietuvos universitete.“¹²¹¹

Tačiau dalyvauti konkurse M. Römeris galėjo ir nespėti. 1926 m. Lietuvos teisininkų draugijos valdyba paskelbė, kad atsiųsti du darbai, tarp jų ir kūrinys apie administracinį teismą, tačiau pranešta, kad šis darbas „dėl formalinių priežasčių konkursan nebuvo priimtas.“¹²¹² Šios formalios priežastys buvo įvardytos taip: „Veikalas per trumpas – mažiau kaip trys lankai. Autorius veikalą gali atsiimti ir papildęs vėl jį atsiųsti Konkursui.“¹²¹³ Konkursas vyko anonimiškai, t. y. komisija, vertindama kūrinių, turėjo nežinoti autoriaus. M. Römeris dienoraštyje atskleidė veikalo apie administracinį teismą autoriaus pavardę – Klaipėdos krašte gimęs teisininkas, teisėjas, valstybės gynėjo padėjėjas O. Biuchleris. Konkurse dalyvaujančių asmenų darbus vertino Kauno apygardos teismo teisėjas K. Jablonskis, Lietuvos universiteto profesorius A. Voldemaras, teisės dėstytojas K. Šalkauskis. Konkursas buvo pratęstas iki 1926 m. spalio 1 d. M. Römeris pasidžiaugė, kad suspės dalyvauti.¹²¹⁴

¹²⁰⁹ Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. rugpjūčio 14 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 135.

¹²¹⁰ *Ibid.* Vertė autorė.

¹²¹¹ Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1926 m. sausio 1 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 199. Vertė autorė.

¹²¹² *Teisė* 9 (1926): 74.

¹²¹³ *Ibid.*

¹²¹⁴ Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1926 m. sausio 14 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 206.

M. Römeris pradėjo studijuoti literatūrą apie administracinę teisimą 1926 m. balandį¹²¹⁵ ir planavo parašyti monografiją per tą pačią metų vasaros atostogas.¹²¹⁶ Tačiau liepą prisipažino, kad vis dar nepradėjo rašyti, tik studijuoja literatūrą, bet manė, kad darbą padarys gerai, nes „dalykas įdomus ir patrauklus.“¹²¹⁷ Dar nepradėjęs rašyti buvo įsitikinęs, kad daugiausia remsis nuosekliai besivystančia Prancūzijos administracinės sistemos analize, kad jo veikalas neturės įstatymo projektų bruožų, kad tai bus teorinis, analitinis ir informatyvus tyrimas apie administracinę teisimą kitose valstybėse.¹²¹⁸ M. Römeris labiausiai rūpinosi, kad spėtų parašyti darbą, nes turėjo išipareigojimų ir kaip Vyriausiojo Tribunolo narys, ir kaip ką tik paskirtas Lietuvos universiteto prorektorius. Teisininkas prisipažino, kad administracinio teismo klausimas jam nuoširdžiai rūpi,¹²¹⁹ taip pat ir darbo pripažinimas, ir premija.¹²²⁰

Veikalą apie administracinę teisimą buvo sunku pradėti rašyti. M. Römeris prisipažino, kad jau buvo pasirengęs jį rašyti, tačiau ėmė skaityti naują literatūrą:

*„įžengiau į tokį mokslinių diskusijų ir ginčų dėl teisės aktų sampratos ir klasifikavimo, administracinių funkcijų, administracinių aktų, politinių aktų ir kitų klausimų mišką, kad vėl pasijutau bejėgis, ir vėl mano galvoje viskas susipainiojo ir susimaišė.“*¹²²¹

*„Tiesą sakant, turėčiau skirti savaitę kruopščiam tyrimui ir gerus kelis šimtus puslapių, jei ne daugiau, kruopščiai ir sistemingai naršyti. Moksle įprasta, kai jau atrodo, kad viskas yra aišku ir suprantama, gerai suplanuota ir subrendę galvoje, tada atsiranda naujas minčių ir diskusijų šaltinis, kuris suklaidins visą šį sąvokų rezervuarą.“*¹²²²

M. Römeriui nedavė ramybės bendrosios ir kontinentinės teisės sistemų skirtumai: pirmoji paneigia administracinę teismų sistemą ir nu-

¹²¹⁵ Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1926 m. kovo 18 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 237; (1926 m. balandžio 13 d.), LMAVB RS, f. 138-2257, l. 250.

¹²¹⁶ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. liepos 7 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 40.

¹²¹⁷ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. liepos 9 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 41.

¹²¹⁸ *Ibid.*

¹²¹⁹ *Ibid.*

¹²²⁰ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. gruodžio 1 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 113.

¹²²¹ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. liepos 12 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 42. Vertė autorė.

¹²²² *Ibid.* Vertė autorė.

stato universalią, o visą teisinės valstybės kontrolę sumažina iki bendros teisminės funkcijos; antroji kilo iš Didžiosios Prancūzijos revoliucijos ir kuria specialią administracinės teisės ir administracinių teismų struktūrą. M. Römeris pasižadėjo liepos 13 d. pradėti rašyti: „Gal šita nelaiminga 13 man pasisėks! Prašau Dievo! Tėvo, Sūnaus ir Šventosios Dvasios vardu. Amen.“¹²²³ Tą lemtingąją Lietuvos administracinės teisės mokslui liepos 13 dieną M. Römeris dienoraštyje rašė:

„Galiausiai šį vakarą pradėjau darbą apie administracinį teismą. Tiesą sakant, pačios temos dar neliečiau, parašiau tik keletą bendrų įžangos sakinių. Bet reikalas tas, kad aš jau pradėjau. Toliau viskas vyks sklandžiau, mintis pradės vystytis logiškai; iš karto imsiuosi darbo esmės. Aš sunkiai dirbsiu, nes labai noriu laiku pabaigti. Nesu tikras, ar šis darbas man vyks sklandžiai ir lengvai. Kartais tai bus aklavietė, nes rašysiu apie griežtos teorijos klausimus, kupinus polemikų, iš kurių nėra lengva rasti išeitį. Nors aš jau įsisavinau daug medžiagos ir koncepcijų, nors jau daug ką supratau ir paaiškinau ginčytinuose klausimuose, tačiau daugelis šių klausimų detalių ir elementų mano galvoje dar tik bręsta, aš nujaučiu teisingą liniją, bet dar nesu visiškai tikras dėl tvirtos žemės, ant kurios būtina atsistoti. Na, o šventieji puodų nelipdo. Turiu gerą galvą, daug medžiagos, gal net per daug. Tai šiek tiek glumina, turės padėti darbštumas, atkaklumas, valia ir mąstymas. Dievo vardu – aš pradėjau. Vienintelė problema, ar aš sušpėsiu iki konkurso datos. Tai bus sunkiausia.“¹²²⁴

Monografijos „Administracinis teismas“ rankraščių tekstus rinko Vyriausiojo Tribunolo mašininkė, kuriai M. Römeris privačiai mokėjo už darbą.¹²²⁵ M. Römeris monografiją rašė kiekvieną dieną nuo 8 valandos iki 11 valandos ryto,¹²²⁶ tačiau vėliau prisipažino, kad skyrė jai vis daugiau valandų: „Tai bus knyga, parašyta rekordiniu akademiniu darbo tempu, tačiau vis tiek gera, kaip man atrodo. Šiaip ar taip – nesigirkime anksčiau laiko, nes gal dar nebaigsiu.“¹²²⁷ 1926 m. rugsėjo 7 d. M. Römeris rašė, kad klausimai, susiję su administracinio teismo geneze ir esme, pasirodo esą

¹²²³ *Ibid.* Vertė autorė.

¹²²⁴ *Ibid.* Vertė autorė

¹²²⁵ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. liepos 12 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 54.

¹²²⁶ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. rugpjūčio 6 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 55.

¹²²⁷ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. rugpjūčio 10 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 57. Vertė autorė.

labai išsamūs ir reikalauja vis daugiau tyrimų. Autorius baiminosi, kad spalio 1 dienos terminas artėja, o jis nespės parašyti monografijos.¹²²⁸ Vis dėlto M. Römeris darbą Teisininkų draugijai pateikė laiku. Jis rašė:

*„tai trečia pagal apimtį mano parašyta originali knyga: pirmoji 1907 m. – „Lietuva“, datuota 1908 m., antroji – „Reprezentacija ir mandatas“, išspausdinta 1926 m., ir trečioji ši – „Administracinis teismas“, kuris, manau, pasirodys 1927 m.“*¹²²⁹

Pateikęs darbą, M. Römeris abejojo, nebuvo tikras, kad jo darbas laimės dėl tam tikrų formalių priežasčių, pavyzdžiui, dėl to, kad didelė darbo dalis yra susijusi ne su pačia administracinio teismo institucija, o su konstitucinių sistemų vystymusi Anglijoje ir Prancūzijoje, su kuriomis administracinio teismo institucija glaudžiai susijusi (Prancūzijoje ji atsirado iš Didžiosios revoliucijos organizuotos valdžios sistemos, o Anglijoje administracinio teismo institucija nebuvo žinoma). M. Römeris baiminosi, kad jo monografijoje konstitucinis teisinis pagrindas, kad ir susijęs su administracinio teismo funkcija ir organizavimu, gali būti palaikytas pernelyg išplėtotu: „Na, pamatysime, koks bus sprendimas. Mano darbo likimas ne mano rankose.“¹²³⁰

Kaip paaiškėjo, ne vienintelis M. Römeris pateikė darbą Teisininkų draugijos paskelbtam konkursui. Kitas pretendentas į premiją buvo Lietuvos universiteto profesorius V. Mačys. Bet vėliau paaiškėjo, kad V. Mačys pateikė darbą ne apie administracinę teisimą, o apie hipoteką. O tai tarp kolegų nesudarė konkurencijos, dėl to M. Römeris nuoširdžiai džiaugėsi.¹²³¹ Komisiją, vertinusią monografiją „Administracinis teismas“, sudarė Lietuvos teisės istorikas profesorius A. Janulaitis, administracinės teisės profesorius V. Biržiška, prisiekęs advokatas D. Nargelevičius. M. Römeris nebuvo labai patenkintas tokia komisijos sudėtimi ir paaiškino kodėl:¹²³² V. Biržiška nelabai domėjosi administracine teise, nors ją ir dėstė uni-

¹²²⁸ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. rugsėjo 7 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 71.

¹²²⁹ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. rugsėjo 30 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 82. Vertė autorė.

¹²³⁰ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. spalio 2 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 83. Vertė autorė.

¹²³¹ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. spalio 4 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 84.

¹²³² Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. spalio 7 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 86.

versitete, tačiau M. Römeris buvo įsitikinęs, kad jis atidžiai skaitys monografiją, A. Janulaitis buvo labai užimtas, tad vargu, ar atidžiai skaitys veikalą, o D. Nargelevičiaus M. Römeris nelaikė rimtu specialistu, nors jis buvo laikomas administracinės teisės ir administracinių teismų klausimų ekspertu, ėjo Vidaus reikalų ministerijos juriskonsulto pareigas, Savivaldybių departamento plenarinių posėdžių, kuriuose būdavo nagrinėjami skundai dėl savivaldybių veiklos, pirmininko pareigas, skaitė administracinės teisės paskaitas tarnautojų administraciniuose kursuose.

Konkurso rezultatai turėjo būti paskelbti gruodžio 1 d. Tačiau komisijos nariai nespėjo susipažinti su rankraščiu, nes buvo išspausdintas tik vienas egzempliorius, tad visi trys paeiliui skaitė rankraštį.¹²³³ Pagaliau 1927 m. sausio 22 d. konkurso rezultatai paaiškėjo – M. Römerio monografija „Administracinis teismas“ komisijos narių vienbalsiai buvo pripažinta visiškai atitinkanti konkurso reikalavimus ir autoriui buvo skirta premija.¹²³⁴ M. Römeris rašė:

„Komisija savo nutarime nurodė, kad mano darbas yra platesnis, nei buvo reikalaujama pagal konkurso sąlygas, ir kad tai yra rimtas indėlis į teisės studijas kaip administracinio teismo monografijos, kurios retai pasitaiko net Vakarų Europos literatūroje. Todėl Komisija rekomenduoja Teisės draugijos valdybai skirti visą premiją. Tai mane labai džiugina. Džiaugiuosi ne tik dėl šių 2,5 tūkstančio, bet ir dėl pripažinimo, savotiško mano knygos socialinio patento.“¹²³⁵

1927 m. vasario pradžioje Teisininkų draugijos valdybos posėdžio metu M. Römerio monografija „Administracinis teismas“ buvo oficialiai paskelbta nugalėtoja ir buvo atplėštas vokas *Auctoritas et iustitia* su autoriaus pavarde. M. Römeris pripažino, kad tai buvo vieša paslaptis – visi žinojo, kas yra veikalo autorius.¹²³⁶

Teisininkų draugija atkreipė dėmesį, kad neturėjo lėšų išspausdinti monografijos, nes „veikalas didelis ir Draugija neturi tiek lėšų, kad galėtų pati jį išleisti“, todėl buvo nuspręsta „prašyti autorių rasti kitų kelių tam

¹²³³ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1927 m. sausio 14 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 135.

¹²³⁴ *Teisė* 11 (1927): 83; Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1927 m. sausio 22 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 139.

¹²³⁵ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1927 m. sausio 22 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 139. Vertė autorė.

¹²³⁶ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1927 m. vasario 4 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 146.

veikalui išspausdinti.¹²³⁷ 1927 m. vasario pabaigoje M. Römeris pateikė rankraštį kalbos redaktoriui, o kovo 23 dieną rankraštis perduotas „Teisių fakulteto darbai“ redaktoriui A. Janulaičiui. Po kelių dienų rankraštis pateko į spaustuvę „Valstybė.“¹²³⁸ 1927 m. gruodžio 16 d. pasirodė pirmieji monografijos „Administracinis teismas“ egzemplioriai, jie buvo pristatyti ir M. Römeriui.¹²³⁹

1928 m. sausio 11 d. M. Römeris dienoraščiuose rašė, kad, įteikus monografijos „Administracinis teismas“ egzempliorius kai kuriems žmonėms, jie raštu padėkojo. Tarp padėkų būta ir iš buvusio Lietuvos Respublikos Prezidento K. Griniaus ir tuomečio valstybės vadovo A. Smetonos raštų. K. Grinius rašė M. Römeriui esąs nuolatinis teisininko mokslinių ir literatūros kūrinių skaitytojas, su dideliu susidomėjimu stebintis nuoseklią M. Römerio kūrybos raidą, matantis ne atskirus kūrinius, o vieną logišką visumą, atspindinčią autoriaus meilę Lietuvai, teisinės valstybės jausmą. M. Römeris iš pradžių gavo iš A. Smetonos kanceliarijos padėką, o vėliau ir paties valstybės vadovo ranka rašytą raštą, kuriame jis dėkojo už knygą, atskleidžiančią tyrinėto klausimo svarbą ir aktualumą Lietuvai, bei išreiškė viltį, kad knyga sudomins Lietuvos valstybės tarnautojus ir primins jam, valstybės vadovui, apie jo pareigas ir užduotis.¹²⁴⁰ 1932 m. Teisių fakulteto taryba nusprendė M. Römeriui už jo monografijas, tarp jų ir veikalą „Administracinis teismas“, suteikti teisių daktaro mokslinį laipsnį, nereikalaudama ginti atitinkamos disertacijos.¹²⁴¹

1.1.2. Administracinės justicijos raida pasaulyje

M. Römeris veikalą „Administracinis teismas“ pradėjo rašyti, pateikdamas bendrąsias sąvokas ir dėsnius. Dienoraštyje jis pažymėjo, kad tai būtina, norint pradėti tyrimą apie administracinę teisimą.¹²⁴² Taigi, prieš pristatydamas administracinio teismo instituto raidą užsienio valstybėse, autorius apžvelgė tuo metu Lietuvos administracinės teisės moksle dar

¹²³⁷ *Teisė* 11 (1927): 83.

¹²³⁸ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1927 m. kovo 26 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 171.

¹²³⁹ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1927 m. gruodžio 16 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 303.

¹²⁴⁰ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1928 m. sausio 11 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 316.

¹²⁴¹ Maksimaitis, *supra note*, 858: 120, 140.

¹²⁴² Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1926 m. rugpjūčio 1 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 52.

nevertotus arba menkai vartotus terminus, sąvokas, pavyzdžiui, „valdininkas“, „diskrecinė galia“, „savaržyta kompetencija“, „tarnybinė drausmė“, „valdininkų darbų teisėtumo kontrolė“, „administracijos aktas“, „administracijos privalomas įsakymas“, „administracinis teismas“. Tai nereiškia, kad mokslininkas pateikė šių sąvokų apibrėžimus. Administracinė teisė tuo metu pasaulyje buvo toks jaunas mokslas, kad dar nebuvo suformuluotų vienprasmisų minėtų terminų apibrėžimų. Todėl autorius siekė paaiškinti šių terminų reikšmę, atsižvelgdamas į konstitucinės, baudžiamosios, civilinės teisės raidą skirtingos teisinės sistemos valstybėse – Jungtinėse Amerikos Valstijose (toliau – JAV), Anglijoje, Prancūzijoje („rašytos ir nerašytos konstitucijos valstybės“), taip pat į teisės filosofų L. Diugi, M. Oriju, Ž. Ž. Ruso, Ž. Bodeno, G. Jelineko, A. Esmeno ir kitų teorijas, doktrinas ir mokyklas.

Iš pradžių M. Römeris aiškino teisės funkciją ir teigė, kad, be civilinės ir baudžiamosios teisės, formavosi konstitucinė (valstybinės konstrukcijos) teisė, viešojo piliečių ir socialinių grupių teisė. Teisininkas gvildeno teismo ir valdymo, valdančiųjų ir valdžios agentų arba valdininkų santykį, korporatyvinę teoriją, valdininkų klasifikacijos konstrukcijas, suverenumo ir demokratijos santykį, visuomenės vietą valstybėje, socialinius junginius (socialinės klasės, ekonominės, profesinės organizacijos, politinės partijos, luomai, nacionalinės tautos).

Aiškindamas teismo ir valdymo santykį, mokslininkas pabrėžė, kad valdymas be teismo funkcijos neįmanomas, kad ji pati sudaro valdymo esminį elementą, todėl patenka į valdymo sąvoką: „teisti – spręsti ginčus dėl teisės, taikinti teisės normų sankcijos neteisei, organizuoti teisės normų veikimą ir šio veikimo apsaugą, tai iš tikrųjų ir yra valdyti.“¹²⁴³ Taigi teismo funkcija suprantama kaip viena iš svarbiausių valdymo sričių. Vis dėlto tarp teismo ir valdymo, valdininkų ir teisėjų sąvokų būta skirtumų. M. Römeris siekė atskleisti šį skirtumą, aiškindamas prancūziškas sąvokas *justice déléguée* (pranc.) ir *justice retenue* (pranc.) – „deleguotas teisingumas“ ir „rezervuotas teisingumas“. Mokslininkas aiškino, kad anksčiau teismas „įeidavo į bendrojo valdymo sąvoką“,¹²⁴⁴ vėliau šios sąvokos išsiskyrė, nes „sunku reikalauti, kad tas pats žmogus, remdamasis, kaip administratorius, politiniais tikslingumo sumetimais, užmirštų šiuos motyvus, kaip teisėjas, ir laikytųsi vienos nuoseklios teisės drausmės.“¹²⁴⁵

¹²⁴³ Römeris, *supra note*, 14: 9.

¹²⁴⁴ *Ibid.*, 40.

¹²⁴⁵ *Ibid.*, 44.

Taigi teismo kontrolės kriterijumi nebegalėjo būti suvereno valia, imperatoriaus politiniai siekiai, motyvai – „vieninteliu kriterijumi turėjo būti norma, įstatymas, teisės imperatyvas.“¹²⁴⁶ Taip pamažu įvyko teismo ir administracijos susiskaldymas. „Rezervuotas teisingumas“ reiškė administracijai paliekamas jurisdikcines funkcijas, neleidžiant dalyvauti teisminei funkcijai visose valdymo srityse. „Rezervuotas teismas“, priklausęs monarcho valdymui, buvo glaudžiai susijęs su administracija. „Deleguotas teisingumas“ reiškė atskirą teisminę instituciją, besinaudojančią monarcho suteikta autonomija ir atskirtą nuo jo valdymo.

M. Römeris pastebėjo, kad galima dvejopa valdininkų veiklos priežiūra: pirma, tarnybinė valdininkų veiklos priežiūra vyresnybės nuožiūra, t. y. santykis tarp vadovo ir pavaldinio, kai vyresnybė vykdo kontrolę savo iniciatyva bei nuožiūra ir kai šie subjektai nesudaro dviejų atskirų juridinių asmenų; antra, teisminė valdininkų veiklos kontrolė, kurios pagrindinis kriterijus – teisės imperatyvas. Tarnybinė kontrolė, pasak M. Römerio, susijusi su tarnautojo veiklos tikslingumo tikrinimu, o teisminė kontrolė – su ginču dėl teisės, tarnautojo veiklos teisėtumo tikrinimu. Šiuos dalykus aiškindamas, M. Römeris gilinosi į suvaržytos kompetencijos (pranc. *compétence liée*), diskrecinės galios (pranc. *pouvoir discrétionnaire*) ir šios galios iškreipimo (pranc. *détournement de pouvoir*) sąvokas.

Mokslininkas nustatė, kad egzistavo dvi valdininkų veiklos, arba administracinių aktų, kontrolės formos – kontrolė, pavesta pačiai administracijai, ir autonominio teismo kontrolė civiliniame teisme. Pirmąją kontrolės formą jis kritikavo dėl to, kad ji esą nepakankamai apsaugo teisėtumą, tačiau yra patogi dėl valdymo lankstumo ir administracijos vienovės. Antrąją kontrolės formą kritikavo dėl to, kad ji kenkia valdymo lankstumui ir turi „dezorganizuojančios įtakos administracijai“,¹²⁴⁷ nors ir užtikrina teisėtumo kontrolę. Taigi, pasak M. Römerio, turėjo būti iškoma trečio kelio, pajėgiančio „teisėtumą apdrausti, bet kartu ir valdymui nekenkti.“¹²⁴⁸ Tai – administracinis teismas.

Monografijos antrąją dalį autorius skyrė administracinių aktų teisėtumo kontrolės organizacijai apibūdinti Anglijoje ir JAV. Didžiausias dėmesys skiriamas maždaug aštuonis šimtmečius trukusiai Anglijos ins-

¹²⁴⁶ *Ibid.*, 45.

¹²⁴⁷ *Ibid.*, 70.

¹²⁴⁸ *Ibid.*

titucijų raidai. Be karaliaus instituto, parlamento vystymosi, karaliaus ir parlamento santykio raidos, ministrų kabineto instituto atsiradimo, parlamentinės kontrolės, ministrų kabineto ir Bendruomenių rūmų santykio, mokslininkas aptarė karūnos teismo instituto vystymosi eigą nuo privačių teismų iki karaliaus atstovų, teisėjų, bei teisinio mechanizmo, kuriuo stengtasi atriboti monarcho įtaką teismams, sukūrimo, XVIII ir XIX amžių sandūroje priimtų įstatyminių nuostatų, įtvirtinusių teisėjų atleidimo iš tarnybos pagrindus, pagal kuriuos teisėjų kadencija nebe priklausė nuo monarcho užgaidų ar jo mirties fakto. M. Römeris akcentavo, kad aptariamoje šalyje tarnautojai už savo veiksmus, padarytus einant tarnybines pareigas, atsakydavo tokia pačia tvarka kaip ir bet kuris asmuo, o karūna neprisiimdavo atsakomybės, nes su karaliaus vardu joks blogas, neteisėtas darbas negalėjo būti siejamas. Anglijoje dėl kiekvieno administracijos akto į bendrosios kompetencijos teismą galėjo kreiptis bet kuris suinteresuotas pilietis. Tačiau toks ginčo teisme nagrinėjimas nebuvo laikomas ginču dėl teisės tarp asmens ir valstybės, o administraciniai aktai buvo laikomi ne valdžios aktais, o tiesiog tarnautojų veiksmais arba neveikimu. Taigi neteisėtas tarnautojo elgesys reiškė ne karūnos neteisėtą elgesį, o viso labo – asmeninį tarnautojo neteisėtą elgesį: „Asmenišką valdininko darbą esąs iš esmės valdinio darbą, o ne valdžios aktą, o neteisėtas darbas <...> niekuomet nesąs valdžios, bet visuomet esąs asmenišką darbą.“¹²⁴⁹ M. Römeris padarė išvadą, kad Anglijoje vyravo ne administracinių aktų kontrolė, o bendra visų asmenų, įskaitant ir valdininkus, veiklos teisminė kontrolė.¹²⁵⁰

M. Römeris atskleidė esminį Anglijos ir Prancūzijos viešosios teisės skirtumą. Anglijoje valdininku buvo laikomas toks pat asmuo kaip ir bet kuris kitas asmuo valstybėje, neturintis *imperii*, nes imperatyvi buvo valdžia, o ne valdininkas, todėl jo veiksmai virsdavo valdžios aktais ne dėl to, kad jie buvo priimti šių asmenų, o dėl to, kad jie galėjo atitikti tam tikros teisinės valdžios akto kategoriją. Prancūzijoje valdžios imperatyvumas siejamas ne tik su valdžios aktais, bet ir su paties valdininko elgesiu, kuris iš anksto preziumuojamas esant imperatyviu, nes „valdininko, kaip valdžios organo, esmėje jau esąs paslėptas valdžios autoritetas, valdžios imperatyvinės galios dalelė.“¹²⁵¹ Maža to, buvo išaiškinta, kad Anglijo-

¹²⁴⁹ *Ibid.*, 116.

¹²⁵⁰ *Ibid.*, 117.

¹²⁵¹ *Ibid.*

je valstybė (karūna) niekada neatsakė už savo valdininkų darbus, todėl iš valstybės negalima buvo reikalauti valdininko padarytos žalos atlyginimo. Be to, Anglijoje tuo metu, kai rašė M. Römeris, apskritai nebuvo galimas valstybės ir asmens ginčas dėl teisės. Mokslininkas atkreipė dėmesį, kad bendrosios kompetencijos teisme valdininku, prilyginamam bet kuriam kitam piliečiui, buvo laikomas tik administracinės, o ne teisminės ar parlamentinės valdžios valdininkas. Taigi iš bendros teismo kontrolės buvo išskirti monarcho veiksmai, parlamento ir teismo aktai.

Teisininkas aprašė dar vieną tarnautojų veiklos kontrolės institutą – *quasi*-teismo instituciją, kuriai būdingas kitas institutas – peticijos teisė (angl. *petition of right*). Ši teisė reiškė, kad skundas dėl tarnautojo veiksmų galėjo būti pateiktas vidaus reikalų ministrui ir ginčijamas klausimas svarstomas atitinkamų tarnautojų. Skundas galėjo būti monarcho rezoliucija atmetamas arba pateikiamas teismui, kad šis ginčą išnagrinėtų. Kitaip tariant, valstybės vidaus reikalų ministras atliko tarsi pirmosios instancijos administracinio teismo funkciją. Peticijos teisės institutą M. Römeris vadino „Anglijos teisinės tvarkos spragos užpildymu.“¹²⁵²

Antroje monografijos dalyje M. Römeris keletą puslapių skyrė teismams ir tarnautojų veiklos teisėtumo kontrolei apibūdinti JAV. Tačiau buvo menkai atskleistos administracinių aktų teisminės kontrolės doktrinos, labiau telkiantis į „atsitiktinę įstatymų konstitucingumo *quasi*-kontrolę.“¹²⁵³ Dalies pabaigoje mokslininkas padarė išvadą, kad Anglijoje ir JAV nėra administracinio teismo.

Trečią ir ketvirtą monografijos dalis M. Römeris skyrė Prancūzijos administracinės justicijos vystymuisi bei tarnautojų veiksmų teisėtumo kontrolei apibūdinti. Mokslininkas analizavo Prancūzijos administracinės justicijos instituto vystymąsi nuo viduramžių iki monografijos rašymo laikotarpio, akcentuodamas H. Grocijaus, D. Loko, S. fon Pufendorfo, Ž. Ž. Ruso, T. Hobso, Š. L. Monteskjė, V. Blakstouno, F. M. Voltero, D. Didro, G. B. de Mabli, Ž. L. de Lolmės teorijas, analizuodamas Didžiosios Prancūzijos revoliucijos kilimo priežastis, E. Ž. Sjejeso įtaką Prancūzijos konstitucinės justicijos formavimuisi, valdžių padalijimo principą, Žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją, teisėjų nepriklausomumo instituto evoliuciją. Teisininkas aptarė reglamentacinę administracijos galią ir kitus administracinės teisės institutus, pavyzdžiui, administracinį režimą, administracijos, biurokratijos ir kitas sąvokas.

¹²⁵² *Ibid.*, 127.

¹²⁵³ *Ibid.*, 131.

Monografijoje išsamiai pristatytas painus ir primirštas šiuolaikinėje Lietuvos administracinės teisės doktrinoje administracinės justicijos pasaulyje vystymosi klausimas. Prancūzijoje buvo įsteigtas pirmasis pasaulyje administracinis teismas, todėl šios šalies administracinės justicijos instituto raida svarbi, nes nulėmė administracinės justicijos atsiradimą bei evoliuciją ir kitose valstybėse. Tai suprasdamas M. Römeris detaliai pristatė administracinės justicijos raidą Prancūzijoje.

Neabejotina, kad 1789 m. Didžioji Prancūzijos revoliucija bei Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija buvo kertiniai pereinant iš policinės valstybės į valstybę, grįstą teisės viršenybės principu. Taigi po Didžiosios Prancūzijos revoliucijos viešojo administracija palaipsniui tapo grįsta teisės viršenybės principu. Po 1789 m. matomas vykdomosios valdžios atskyrimas nuo teisminės, kuris reiškė, kad bet koks teismų įsikišimas į administracijos veiklą buvo griežtai draudžiamas (pranc. *principe de séparation des autorités administratives et judiciaire*). Antai 1790 m. Įstatymo dėl teisminių institucijų organizacijos 13 straipsnyje įtvirtinta, kad teisminės funkcijos yra skirtingos ir visada liks atskiros nuo administracinių funkcijų.¹²⁵⁴ Tai akcentavo ir M. Römeris savo veikale, jis pažymėjo, kad 1790 m. teisiniu reguliavimu Prancūzijoje nustatyta, kad tarnautojų veiklos teisėtumo patikrinimas nebuvo teismingas teismams. Taip pat akcentuota M. Oriju mintis, kad ginčai dėl administracinių aktų negalėjo būti teisingi teismams, nes šie aktai susiję su politika ir tokių aktų teisėtumo tikrinimas prieštarautų teismo esmei.¹²⁵⁵ 1790 m. rugsėjo 7 d. įstatymu buvo nustatyta, kad ginčus dėl administracinių aktų teisėtumo nagrinėja departamentų direktorijos, t. y. pati administracija, o ne teisminė institucija. Ilgainiui tokiam teisiniam reguliavimui pasipriešino Prancūzijos kasacinis teismas 1810 m., priimdamas sprendimą, kuriame konstatavo, kad galima taikyti atsakomybę už neteisėtą aktą, priimtą vykdančiam įstatymą, tačiau tik tuo atveju, jei šiuos aktus priėmė prefektai ar žemesnio lygmens vietos administracijos. O pačios Vyriausybės ar imperatoriaus aktų teisėtumo ir toliau nebuvo galima tikrinti.¹²⁵⁶

Prieš minėtą 1810 m. kasacinio teismo sprendimą, vadovaujantis 1799 m. priimtose VIII metų Konstitucijos nuostatomis, 1799 m. buvo

¹²⁵⁴ „Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire“. Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704777/> – 27 XII 2021.

¹²⁵⁵ Römeris, *supra note*, 14: 204.

¹²⁵⁶ *Ibid.*, 206.

įsteigta Valstybės taryba.¹²⁵⁷ Šio dokumento IV skirsnyje, skirtame Vyriausybei, paminėta Valstybės taryba, kuri, pagal Konstitucijos 52 straipsnį, buvo atsakinga už įstatymų projektų ir viešojo administravimo nuostatų rengimą ir sudėtingų administracinių klausimų sprendimą. Taigi Valstybės tarybos pagrindinės užduotys buvo patarti vyriausybei ir imperatoriui teisės klausimais, rengti ir aiškinti įstatymų bei poįstatyminių teisės aktų projektus, taip pat patarti dėl ginčų, kylančių dėl administracinių aktų. Vis dėlto Valstybės tarybai nebuvo suteikti platesni įgaliojimai ir galutinius sprendimus dėl administracinių aktų priimdavo ne ji, o imperatorius ar konsulai. Valstybės taryba unikali dar ir tuo, kad tai nebuvo teisminės institucijos dalis, nes, rengdama įstatymų ir reglamentų projektus, ji labiau panėšėjo į centrinės administracijos instituciją. Taigi instituciškai Valstybės taryba buvo vykdomosios valdžios dalis, o jos nariai buvo laikomi labiau valstybės tarnautojais negu teisėjais (dabar Valstybės taryba laikoma specializuota administracine teismine institucija).

Be to, kad įsteigtai Valstybės tarybai buvo suteikta teisė spręsti sudėtingus administracinius klausimus, tačiau išreiškiant nuomonę, o ne priimant privalomą sprendimą, M. Römeris akcentavo, kad nueita dar toliau. VIII metų konstitucijos 75 straipsnyje buvo įtvirtintos valdininkų garantijos, t. y. valdininkų atsakomybė turėjo būti sprendžiama bendrosios kompetencijos teisme, tačiau tik gavus Valstybės tarybos sutikimą:

*„Valdininkų vyresnybė mėginusi gelbėti savo agentus ir suteikti jiems galimybės išvengti teisinių sankcijų, o kadangi Valstybės taryba pati tuomet buvo ryškiai priklausoma vyriausybei, tai šios kenkiančios teisėtumui praktikos dažnai pavykdavusios.“*¹²⁵⁸

VIII metų Konstitucijos 75 straipsnis dar labiau patvirtina, kad po Didžiosios Prancūzijos revoliucijos administracijos ir teismų atsiskyrimas buvo gana radikalus. Beje, ši valdininkų garantijos nuostata buvo perkelta į carinės Rusijos teisinę bazę, o iš jos į Lietuvos (apie tai plačiau žr. II dalies 1.1.3 poskyrį). Prancūzijoje valdininkų garantijos nuostata panaikinta 1870 m. rugsėjo 19 d. vyriausybiniu dekretu.¹²⁵⁹

¹²⁵⁷ „Constitution du 22 Frimaire An VIII“, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-22-frimaire-an-viii> – 27 XII 2021.

¹²⁵⁸ Römeris, *supra note*, 14: 227.

¹²⁵⁹ *Ibid.*, 228. Apie administracines garantijas rašė ir A. Jakobas. Žr.: Jakobas Antanas. „Administracijos veiksmų teisėtumo garantija“. *Policija* 5 (33): 7–8.

M. Römeris monografijoje skyrė nemažai dėmesio Prancūzijos ginčių teismui (pranc. *Tribunal des Conflits*), į kurio jurisdikciją pateko pozityviųjų ir negatyviųjų kompetencijos ginčų sprendimas. Taip pirmą kartą Lietuvos teisės doktrinoje buvo rašoma apie skirtingos kompetencijos teismų ginčų nagrinėjimą.¹²⁶⁰

Išteigus Valstybės tarybą, kiekviename departamente (administraciniame vienetu) buvo įsteigtos prefektūrų tarybos, kurioms patikėta nagrinėti skundus dėl administracinių aktų ir kurios priminė savo kompetencija Valstybės tarybą teritoriniuose vienetuose. Galutinius sprendimus priimdavo ne prefektūros taryba, o prefektas, kuriam tarybos nuomonė nebuvo privaloma. Taigi Prancūzijoje administracinės justicijos sistemą sudarė Valstybės taryba ir minėtos prefektūrų tarybos. M. Römeris prefektūrų tarybose ir Valstybės taryboje iš dalies įžvelgė sąsają su lietuviška to meto institucine analogija – Ministerijų juriskonsultų komisija. Tačiau mokslininkas pastebėjo, kad Valstybės tarybos sprendimai, nors ir nepivaldomi, bet vykdomosios valdžios buvo labai gerbiami, todėl Prancūzijoje Valstybės tarybos sprendimai buvo laikomi administracinių ginčų sprendimais.¹²⁶¹ Lietuvoje taip nebuvo (apie Ministerijų juriskonsultų komisiją žr. I dalies 2 skyrių), nebuvo ir vėliau, kai 1928 m. įsteigta Valstybės Taryba (žr. II dalies 2.1 poskyrio pabaigą).

Prieš įsteigiant Valstybės tarybą ir prefektūrų tarybas, Prancūzijoje administracinių ginčų nagrinėjimo kompetencija buvo išsklaidyta ir patikėta įvairiems administracijos subjektams – merams, prefektų pavaduotojams, ministrams, kurie sprendimus priimdavo vienasmeniškai. Tačiau ilgainiui beveik visa administracinių ginčų nagrinėjimo sritis buvo sutelkta Valstybės taryboje ir prefektūrų tarybose, pamažu atsiskiriant aktyviajai administracijai nuo šių darinių veiklos. Kol kas buvo išlikusi ta pati situacija, t. y. galutinius sprendimus administraciniuose ginčiuose priimdavo arba prefektai, arba Vyriausybė, tačiau jie prieš priimdami sprendimą turėjo išklausti Valstybės tarybos ar prefektūros tarybos nuomonės. M. Römeris atkreipė dėmesį, kad šios institucijos, nors ir nebuvo teisminės, tačiau galėjo būti prilyginamos joms, nes administracinių ginčų nagrinėjimas vyko ne tarnybinio pavaldumo tvarka.¹²⁶² Tokia situacija klostėsi iki 1849 m. gegužės 3 d. Tą dieną buvo paskelbtas įstatymas, ku-

¹²⁶⁰ *Ibid.*, 228–233.

¹²⁶¹ *Ibid.*, 219.

¹²⁶² *Ibid.*, 218.

riame nustatyta, kad Valstybės tarybos sprendimai yra privalomi, tačiau 1852 m. sausio 25 d. dekretu ši nuostata panaikinta ir Valstybės tarybos sprendimai vėl buvo laikomi neprivalomais.¹²⁶³

Kertiniu Prancūzijos administracinei justicijai ir apskritai administracinei teisei tapo 1872 m. gegužės 24 d. priimtas įstatymas,¹²⁶⁴ M. Römerio pavadintas „organiškuoju administracinio teismo įstatymu ir Valstybės tarybos statutu.“¹²⁶⁵ Šio įstatymo normomis Valstybės taryba įgijo ne tik patariamąją, bet ir teisminę kompetenciją, joje buvo įsteigtas specialus bylinėjimosi skyrius. M. Römeris rašė: „Ji sudaro svarbų viešosios teisės turtą, kuriuo naudojasi visas Europos kontinentas ir į kurį atsižiūri ir pradeda juo rimtai domėtis net ir Anglijos bei Amerikos teisininkai.“¹²⁶⁶

Mokslininkas apibūdino monografijos rašymo metu veikusios Prancūzijoje administracinės justicijos struktūrą, personalinę sudėtį, ginčų sprendimo procesą. Taigi tuo metu Prancūzijos bendrosios administracinės justicijos institucinę sistemą sudarė jau minėta Valstybės taryba ir prefektūrų tarybos departamentuose, o specialiaisiais Prancūzijos administraciniais teismais buvo laikomi Finansų teismas, ginčų tarybos, viešojo švietimo tarybos, karinės tarnybos ginčų tarybos bei kiti.¹²⁶⁷ Valstybės taryboje ginčus sprendavo „mažasis ginčų teismas“, nagrinėjęs bylas dėl mokesčių ir rinkimų, ir „didysis ginčų teismas“, sprendavęs visus kitus asmenų ir administracijos konfliktus. Prefektūrų tarybos nagrinėdavo ginčus, susijusius su valstybės turtu, viešaisiais pirkimais, pardavimais, savivaldybių rinkimais ir t. t.

Autorius akcentavo, kad Valstybės taryba ir prefektūrų tarybos veikė ne tik kaip teismai, bet ir kaip patariamieji subjektai valdymo srityje. Tai reiškė, kad šios tarybos nuolatos palaikė ryšį su aktyviaja administracija, t. y. ta jos dalimi, kuri asmenims nustatydavo privalomas elgesio taisykles ir individualiais atvejais taikydavo teisės normas. M. Römeris tai vertino teigiamai, tvirtindamas, kad tokiu būdu tarybų nariai įgyja didesnę patyrimą administravimo ir viešosios teisės klausimais:

„Ten, kur veikia administracinis režimas ir kur administracijai priklauso reglamentacijos galia, administracinio teismo funkcija iš tik-

¹²⁶³ *Ibid.*, 220.

¹²⁶⁴ „Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits“, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000521091/> – 27 XII 2021.

¹²⁶⁵ Römeris, *supra note*, 14: 220.

¹²⁶⁶ *Ibid.*, 222.

¹²⁶⁷ *Ibid.*, 236.

*rujų yra reikalinga ypatingo administracinių teisėjų takto, žinių bei prityrimo ir orientavimosi veiklios administracijos ar bendrojo valdymo klausimais.*¹²⁶⁸

M. Römeris, gilindamasis į Valstybės tarybos kompetenciją, buvo priverstas išanalizuoti vieną iš esminių administracinės teisės institutų – administracinę aktą, jo sąvoką, klasifikaciją. Mokslininkas paminėjo materialinius, teisinius administracinius aktus, valdymo aktus, Vyriausybės aktus, autoriteto aktus, reikalų tvarkymo aktus, diskrecinės galios aktus, suvaržytos kompetencijos administracijos aktus, dekretus-įstatymus.¹²⁶⁹ Autorius ne pats sugalvojo tokią klasifikaciją, o rėmėsi prancūzų teoretikų doktrinomis. Ir tai buvo pirmas ir kol kas paskutinis Lietuvos administracinės teisės doktrinoje bandymas – detaliam atskleisti administracinio akto institutą. Tuo metu Lietuvoje apskritai apie tai niekas nebuvo rašęs, o ir šiuolaikinėje Lietuvoje ši tema nėra išgildinta. Taigi vienintelė galimybė suvokti administracinio akto institutą buvo apžvelgti jau suformuotas Prancūzijos administracinėje teisėje doktrinas.

Aiškindamasis administracinių aktų institutą, M. Römeris apibūdino ir administracinių teismų kompetenciją. Šis apibūdinimas nebuvo viena-reikšmiškas, nes monografijos rašymo metu Prancūzijoje dar nebuvo nusistovėjęs administracinės justicijos turinys. Todėl mokslininkas rėmėsi net tik galiojančiais teisės aktais (vėliausias jų buvo 1923 m. kovo 1 d. įstatymas), bet ir konkuruojančiomis, viena kitą papildančiomis L. Diugi, H. Nezaro, M. Oriju, E. Laferjero, G. Jezo teorijomis, kokius ginčus turėjo nagrinėti administraciniai teismai, ar ginčai dėl visų administracinių aktų galėjo būti nagrinėjami administracinių teismų, kokia tarnautojų veikla patenka į administracinių teismų jurisdikciją. Taip pat siekta suvokti administracinės teisės šerdį – viešojo administravimo sąvoką, kuri M. Römerio buvo išversta „viešųjų patarnavimų“ terminu, ir intereso vaidmenį administracinės justicijos kontekste.

„Piktnaudžiavimo valdžia“ („galios peržengimas“, „galios iškreipimas“) terminas taip pat analizuotas, pateikiant tris / keturias jo prasmes, kaip pagrindus naikinti neteisėtus administracinius aktus, – kai aktas priimtas nekompetentingo tą aktą priimti asmens (išskiriant materialinę, personalinę, teritorinę nekompetentingumą), kai aktas priimtas neatsižvelgiant į aukštesnės teisės galios akto imperatyvą, kai priimtas aktas

¹²⁶⁸ *Ibid.*, 224.

¹²⁶⁹ *Ibid.*, 247–265.

prieštarauja įstatymo tikslui, socialiniam tikslui.¹²⁷⁰ Diskrecinės galios sąvokos autorius taip pat negalėjo neapžvelgti. Jo nuomone, ji labai susijusi su piktnaudžiavimo galia kontrole. Mokslininkas atkreipė dėmesį į priimamo sprendimo motyvavimo aspektą. Jo nuomone, nemotyvuotas administracinis aktas taip pat yra piktnaudžiavimo valdžia išraiška.¹²⁷¹

M. Römeris aprašė tris procesines administracinio teismo tvarkas Prancūzijoje arba administracinių ginčų tipus, kuriais iki šiolei Prancūzijoje remiamasi: pirma, kai pareiškėjas galėjo reikalauti panaikinti skundžiamą neteisėtą aktą (anuliavimo procesas); antra, kai pareiškėjas prašo ne tik panaikinti skundžiamą teisės aktą, bet ir pakeisti jį (visos jurisdikcijos procesas); trečia, kai pareiškėjas prašo teismo įvertinti ir interpretuoti administracinio akto teisėtumą (interpretacinis procesas). Anuliavimo procesas reiškė tokią administracinio teismo kompetenciją, kai šis, nustatius akto neteisėtumą, tegalėjo administracinį aktą panaikinti, tačiau vietoj jo negalėjo priimti naujo sprendimo, nes nebuvo administracijos subjektas. Anuliavimo procesas taip pat siejamas su skundų dėl piktnaudžiavimo valdžia nagrinėjimu (pranc. *recours pour excès de pouvoir*), tipiškiausia administracinio teismo veikla. Administracinis teismas galėjo atmesti skundą dėl piktnaudžiavimo valdžia, tačiau toks teismo sprendimas sudarė *rem judicatum* tik to paties pareiškėjo atžvilgiu ir tik tiek, kiek jis pats siektų iš naujo kreiptis į teismą dėl to paties skundo ta pačia proceso tvarka. Šį procesą M. Römeris laikė panašiu į kasacinį procesą, nes teismui rūpėjo tik akto neteisėtumas. Visos jurisdikcijos procesas reiškė, kad administracinis teismas gali kištis į ginčo esmę, t. y. jis ne tik gali panaikinti neteisėtą aktą, bet ir imperatyviai nustatyti, koks sprendimas vietoj panaikintojo turi būti priimtas. Šio pobūdžio procesą M. Römeris laikė panašiu į civilinį, nes jame numatyta ne tik spręsti asmens ir administracijos ginčą dėl administracinio akto, bet ir dėl žalos atlyginimo. Taigi administracinis procesas galėjo ne tik panaikinti neteisėtą administracinį aktą, bet ir nustatyti naują šalių teisinį statusą, pavyzdžiui, priteisiant žalos atlyginimą. Šis procesas buvo siejamas tik su vienu teisiniu santykiu, neturinčiu jokios reikšmės *erga omnes*, priešingai nei anuliavimo procesas. Ginčui iškelti visos jurisdikcijos proceso tvarka pareiškėjui reikėjo siauresnės kvalifikacijos nei ginčui anuliavimo proceso tvarka. O esminis šių procesų skirtumas pareiškėjų atžvilgiu tas,

¹²⁷⁰ *Ibid.*, 283–293.

¹²⁷¹ *Ibid.*, 292.

kad administraciniu aktu turėjo būti pažeista subjektyvioji teisė, pavyzdžiui, nuosavybės. Tada galima buvo reikalauti žalos atlyginimo. Visos jurisdikcijos proceso tvarka netaikoma asmeninei valdininko atsakomybei. Čia turėjo būti reikalaujama žalos atlyginimo iš pačios administracijos. Dėl asmeninės valdininko atsakomybės ginčus nagrinėjo bendrosios kompetencijos teismai. Interpretacinis procesas reiškė, kad administracinis teismas, nagrinėdamas ginčus, aiškino administracinių aktų prasmę. Svarbiausiais procesais M. Römeris laikė anuliavimo ir visos jurisdikcijos procesus.¹²⁷²

M. Römeris rašė apie sustiprinto (labai svarbaus) ir asmeniško (tiesioginio) intereso doktriną administraciniame procese. Asmenišką interesą tolygus subjekto teisei, o sustiprintas interesas sutapti turėjo nebūtinai su subjektinėmis teisėmis, bet, pavyzdžiui, su profesinių sindikatų, draugijų narių interesais.¹²⁷³ Tokiais pavyzdžiais mokslininkas iš esmės atskleidė tai, kad Prancūzijoje administraciniams teismams skūstini ne tik individualaus, bet ir norminio pobūdžio administraciniai aktai.

Iki šiolei M. Römeris pirmas Lietuvos teisėje siekė taip detalai atskleisti administracinį procesą, vykstantį Prancūzijos administraciniuose teismuose. Antai jis aprašė, kokiais pagrindais remiantis Valstybės taryba sprendė dėl skundų, susijusių su piktnaudžiavimu įgaliojimais, priimtimumo. Todėl buvo aptarti pareiškėjo procesinių kvalifikacijų, skundžiamo akto kvalifikacijų, visų teisinių priemonių išnaudojimo, formalių reikalavimų, keliamų skundui, aspektai.¹²⁷⁴

Mokslininkas monografijoje aptarė iki tol Lietuvoje netyrinėtą viešosios atsakomybės institutą, kurį autorius išvertė „žalos ir nuostolių atlyginimas“, taip pat pateikė teorijas apie asmeninę tarnautojo atsakomybę ir valstybės ar valdžios institucijos atsakomybę, įvardijęs ją kaip „socialinis rizikas“. Viešoji atsakomybė negalėjo kilti, jei žala buvo padaryta dėl neįmanomo numatyti įvykio, *vis major*, paties nukentėjusiojo kaltės ir asmeninės valdininko kaltės. Asmeninė valdininko kalte buvo laikoma situacija, kai valdininkas suklydo vertindamas faktus, kuriais jis rėmėsi priimdamas sprendimą, taip pat kai valdininkas suklydo dėl savo įgaliojimų ir kai valdininkas padarė nusikaltimą. Teisininkas tyrinėjo ir asmeninės kaltės institutą, kai žala sukelia vykdam aukštesnio pagal

¹²⁷² *Ibid.*, 269–300.

¹²⁷³ *Ibid.*, 275–281.

¹²⁷⁴ *Ibid.*, 273–274.

pavaldumą asmens įsakymą.¹²⁷⁵ Mokslininkas, lygindamas tarnautojų atsakomybės klausimą Anglijoje ir Prancūzijoje, padarė išvadą: „Anglijoje visuomet valdininkas pilnai padengia administraciją, čion (Prancūzijoje) gi visuomet administracija turėtų pilnai padengti valdininką.“¹²⁷⁶

Penktoji monografijos dalis skirta administracinių aktų teisėtumo kontrolei Vokietijoje, Austrijoje, Čekoslovakijoje ir Lenkijoje. Teisininkas aptarė administracinių teismų steigimosi istoriją, kompetenciją, struktūrą, akcentavo vokiečių patirtį valstybės atsakomybei reglamentuoti ir apibrėžti. Atsakomybė, pasak M. Römerio, Vokietijoje teko ne tarnautojui, bet valstybei, nors šis dalykas buvo teisingas ne administraciniam teismams, o bendrosios kompetencijos teismams. Daugiau dėmesio M. Römeris skyrė Lenkijos administraciniam teismui apibūdinti. Jis pastebėjo, kad 1921 m. kovo 17 d. Konstitucijos 73 straipsnis, įtvirtinantis administracinių teismų steigimą valstybės ir savivaldybių priimtų administracinių aktų teisėtumui tikrinti, neatitiko Lenkijos realybės, nes knygos rašymo metu nebuvo priimti teisės aktai, kuriais būtų įsteigti žemesnės instancijos administraciniai teismai, nustatyta kompetencija, teismų struktūra. 1922 m. rugpjūčio 3 d. buvo priimtas tik įstatymas dėl Aukščiausiojo administracinio teismo, įtvirtinęs, kad ginčai dėl tarnautojų aktais pažeistų subjektinių teisių bei ginčai dėl tarnautojo nurodytos atlikti tam tikros pareigos be teisinio pagrindo patenka į šio teismo kompetenciją. M. Römeris pastebėjo, kad minėtam teismui nebuvo teisingos bylos dėl skyrimo į viešąją tarnybą, administracinės diskrecijos ir t. t. Dėl Austrijos administracinio teismo mokslininkas pažymėjo, kad jo struktūrinę ir kompetencinę tradiciją perėmė Čekoslovakija ir Jugoslavija, bei aptarė tolesnę administracinių teismų vystymosi raidą minėtose valstybėse.

1.1.3. Tezės *de lege ferenda* Lietuvoje

M. Römeris baigė monografiją devyniomis tezėmis apie administracinį teisimą Lietuvoje *de lege ferenda*, nuoširdžiai tikėdamasis, kad toks teismas neabejotinai Lietuvoje bus įsteigtas.

Pirmoje tezėje mokslininkas tvirtino, kad Lietuvoje administracinis teismas turi būti steigiamas ne kaip vykdomosios valdžios institucija, o kaip atskira teisminė institucija. Tokio pasirinkimo priežastimi jis įvardijo dar vis gyvuojančias policinės valstybės tendencijas.

¹²⁷⁵ *Ibid.*, 316–320.

¹²⁷⁶ *Ibid.*, 322.

Antroje tezėje teisininkas akcentavo, kad nėra svarbu, ar administracinis teismas steigiamas kaip atskira teisminė institucija ar kaip atskiras skyrius bendrosios kompetencijos teisme. Tačiau prisipažino, kad laikėsi nuomonės, jog teismo kompetencija, struktūra, personalinė sudėtis neturėtų būti reguliuojami bendrosios kompetencijos teismų statutais.

Trečioje tezėje M. Römeris tvirtino, kad administracinių teismų teisėjai turėjo išmanyti ne tik civilinę, baudžiamąją, bet ir viešąją teisę, turėti atitinkamos trukmės darbo stažą viešojoje administracijoje.

Ketvirtoje tezėje teisininkas pažymėjo, kad administracinio teismo kompetencija turi būti bendra, o ne atributyvinė. Iš administracinio teismo kompetencijos turėjo būti išskirti tik įstatyme imperatyviai nurodyti aktai.

Penktoje tezėje nurodyta, kad turi būti numatyti dviejų tipų administraciniai ginčai pagal prancūzišką patirtį: kai teismo prašoma panaikinti neteisėtą administracinį aktą ir kai teismo prašoma ne tik panaikinti neteisėtą administracinį aktą, bet ir atlyginti žalą (visos jurisdikcijos procesas).

Šeštoje tezėje pareikšta, kad visos jurisdikcijos procesas iš pradžių turi būti vykdomas žemesnės instancijos institucijų. Taigi M. Römeris iškėlė idėją apie kelių instancijų administracinius ginčus nagrinėjančias institucijas.

Septintoje tezėje iškelta mintis, kad į administracinį teismą galima būtų kreiptis ne tik dėl pažeistos asmens subjektinės teisės, bet ir dėl „bet kurio intereso“, kaip tai buvo Prancūzijoje arba Lenkijoje, kreiptis dėl neteisėto nurodymo atlikti tam tikrą pareigą panaikinimo.

Aštuntoje tezėje pastebėta, kad Lietuvoje, įtvirtinant valstybės atsakomybės institutą, reikėtų nustatyti asmeninę tarnautojo, o ne administracijos atsakomybę. Tai M. Römeris argumentavo tuo, kad Lietuvos valdininkų aparatas dar vis nėra pakankamai drausmingas, todėl tokia atsakomybė labiau juos disciplinuotų.

Devintoje tezėje nurodyta, kad Lietuvoje turėtų būti įsteigtas konfliktų teismas, sprendžiantis teisingumo bylas, t. y. kompetencijos konfliktus tarp bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų.

Kai 1923 m. Valstybės Taryba rengė Administracinio teismo įstatymo projektą, M. Römeris minėtas tezes vystė, plėtojo, detalizavo ir iš viso sukūrė tryliką tezių dėl administracinio teismo *de lege ferenda* Lietuvoje (apie jas žr. II dalies 3.1 poskyrį).

* * *

M. Römeris savo dienoraščiuose ir monografijos įvade minėjo, kad rašo informacinę monografiją, teorinį veikalą, turintį mokslo monografijos,

o ne praktinio vadovėlio pobūdį.¹²⁷⁷ Ši mokslininko monografija yra pirmas iš administracinės teisės doktrinos parašytas veikalas lietuvių kalba. Mokslininkas ėmėsi sudėtingos užduoties – rašyti apie tuo metu pasaulyje dar tik besivystančią, besiformuojančią administracinės teisės šaką, kuri tuo metu Lietuvoje apskritai nebuvo analizuota ir aiški. Akivaizdu, kad teisininkas, rašydamas šį veikalą, ir pats mokėsi bei siekė suprasti administracinių aktų teisėtumo kontrolės fenomeną.

M. Römeris pasirinko gana aiškią dėstymo sistemą. Pirmiausia jis ėmėsi aptarti fundamentaliausias sąvokas, iliustruojančias tuometinės valstybės teoriją atsiradimą, formavimąsi. Paskui aptarė teisėtumo užtikrinimo organizaciją dviejose valstybėse (Anglijoje, JAV), kurios atstovavo precedentinės teisės sistemai. Didžiausią ir plačiausią analizę autorius skyrė kontinentinės teisės sistemos atstovei Prancūzijai, kurioje XIX a. ėmė formuotis šiuolaikinės administracinės teisės pagrindai. Galiausiai mokslininkas aptarė kelių kitų valstybių, kuriose veikė administraciniai teismai, organizuojant teisėtumo užtikrinimą, patirtį. Visa knyga buvo skirta užsienio praktikai aptarti. Tačiau autorius nepamiršo ir Lietuvos. Knygos pabaigoje mokslininkas pateikė devynias tezes kaip receptus įstatymų leidėjui, jeigu šis pagaliau sumanytų Lietuvoje steigti administracinį teismą.

Knyga iki šiolei vertinga. Joje galima rasti daugybę aktualių ir vis dar Lietuvoje netyrinėtų dalykų, tokių kaip administracinių aktų doktrina, administracinis teisminis procesas Prancūzijos valstybės taryboje, kompetencijos ginčų nagrinėjimas, viešojo atsakomybė, asmeninė tarnautojo atsakomybė, istorinė administracinės justicijos raida pasaulyje, kurioje glūdi svarbūs atsakymai į dabar kylančius klausimus ir siekius organizuoti teisėtumo užtikrinimą ne tik teisminėse institucijose, bet ir administracijos institucijose.

M. Römeris rėmėsi aktualiausia tuo metu prancūzų, britų, amerikiečių, lenkų, rusų literatūra – R. Bonaro, A. Daisio, L. Diugi, Ž. Bartelmi, A. Esmeno, J. Garnerio, H. Grocijaus, M. Oriju, T. Hobso, A. I. Jeliestratovo, G. Jelineko, E. Laferiero, Ž. Ž. Ruso, Ž. Sorelio, V. Stabso, I. Teno, A. Todo, K. Vulfo ir kitų darbais.¹²⁷⁸ Naujausių knygų prancūzų kalba

¹²⁷⁷ Monografijos „Administracinis teismas“ prakalba. Žr.: Römeris, *supra note*, 14.

¹²⁷⁸ Pavyzdžiui, Bonnard Roger, *Précis Élémentaire de Droit Administratif* (Paris: Recueil Sirey, 1926); Laferrière Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Tome premier (Paris: Berger-Levrault et C^{ie}, Libraires-éditeurs, 1887); Ochimowski Feliks, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Nakł. Księg. F. Hoesicka,

M. Römeris gaudavo paštu iš *Marcel Rivière* knygyno.¹²⁷⁹ Taigi mokslininkas rėmėsi ne tik administracinės teisės specialistų, kurių tuo metu pasaulyje ne tiek daug buvo, bet ir filosofų, kitų teisės šakų specialistų parašytais darbais. Svarbu buvo suvokti valstybės ir viešosios teisės formavimosi raidą.

1.2. Administracinis teismas kituose M. Römerio veikaluose

*„Tas valdžios darbams teismas,
kuris vykdo tikslią administracijos organų
darbų teisėtumo kontrolę vadinamas
Administraciniu teismu.“¹²⁸⁰*

(M. Römeris, 1931)

Sprendžiant iš oficialių išlikusių rašytinių šaltinių, M. Römeris pirmą kartą viešai kalbėjo apie administracinį teismą 1927 m. rugsėjo 15 d. viešoje paskaitoje „Teisinės valstybės organizacija“,¹²⁸¹ t. y. dar prieš išleisdamas monografiją „Administracinis teismas“. Teisininkas aiškino teismo ir teisėtumo reikšmę, administracinio teismo kompetenciją užsienio valstybėse, akcentavo, kad administracinis teismas analogiškas kasaciniam, tik pritaikytas kitai valstybės valdžios funkcijai, ir galintis ne tik naikinti neteisėtus administracinius aktus, bet ir spręsti žalos atlyginimo klausimus. Mokslininkas kasacinį, administracinį ir konstitucinį teismus laikė kartinėmis teisinės valstybės institucijomis ir pripažino, kad nė vienos iš jų Lietuvoje nebuvo, o apie administracinį teismą Lietuvoje pažymėjo:

„Mes neturime ir administracinio teismo, nors mūsų 1922 metų konstitucija numato galimumo jį steigti. Ši spraga yra rimtesnė ir skaudesnė. Mes neturime šio teismo nei kaip tam tikro organo nei kaip

1923); Esmein Adhémar, *Konstitucinės teisės principai* (Kaunas: Teisinių draugijos leidinys 1932).

¹²⁷⁹ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1926 m. lapkričio 15 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 105.

¹²⁸⁰ Römeris Mykolas, *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose* (Kaunas: Spindulys, 1931), 45.

¹²⁸¹ M. Römerio vieša paskaita „Teisinės valstybės organizacija“, skaityta 1927 m. rugsėjo 15 d. iškilmingame Lietuvos universiteto posėdyje imatrikuliacijos akto metu. Žr.: *Lietuvos universitetas 1927–1928 mokslo metais* (Kaunas: Lietuvos Universiteto leidinys, 1928), 6–31.

*tam tikros funkcijos, išskyrus kelias silpnutes išimtis, kurių ir minėti neverta.*¹²⁸²

1931 m. M. Römeris P. Leono garbei parašė knygą „Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose.“¹²⁸³ Knyga skirta ne tik administraciniam teismui, kaip prieš tai aptartoje monografijoje „Administracinis teismas“ (žr. III dalies 1.1 poskyrį), bet apskritai valdžios aktų teisėtumo kontrolei. Darbo objektas, remiantis M. Römerio terminologija, – teismo sprendimų, administracinių teismo sprendimų, suvaržytos kompetencijos ir diskrecinės galios individualinių administracijos įsakymų (individualių administracinių aktų), įstatymams vykdyti ir autonominių administracijos reglamentų, Vyriausybės priimamų laikinųjų ir konkurencinių įstatymų, laikinosios Vyriausybės dekretų, paprastųjų įstatymų, neįstatyminių parlamento aktų, biudžeto aktų, rašytinės konstitucijos teisėtumo kontrolė. Taigi monografijoje rašoma ne tik apie administracinių aktų teisėtumo kontrolę, bet ir apie konstitucinę kontrolę, kurią turėjo įkūnyti konstitucinis teismas.

Kadangi mūsų knyga skirta administracinio teismo 1918–1940 m. istorijai išanalizuoti, toliau apžvelgiame autoriaus mintis apie administracinių aktų teisėtumo kontrolę, negvildendami konstitucinės kontrolės aspektų.

M. Römeris monografijoje įvardijo valdžios aktų schemą, kurioje paminėti ir norminiai („administracijos reglamentiniai aktai“), ir individualūs administraciniai aktai („individualiniai aktai arba administracijos įsakymai“).¹²⁸⁴ Šiems aktams mokslininkas skyrė dėmesio, individualaus pobūdžio administracinius aktus išskirstydamas į suvaržytosios kompetencijos ir diskrecinės galios aktus, o norminius – į įstatymams vykdyti aktus ir autonominius reglamentus.¹²⁸⁵ Autoriaus nuomone, visi šie teisės aktai teisėtumo atžvilgiu tikrintini, nes jie gali būti neteisėti.

Toliau mokslininkas išryškino tris valdžios teisėtumo kontrolės metodus – tarnybinę, arba hierarchinę, priežiūrą, atsitiktinę teismo *quasi*-kontrolę ir tikslią teismo kontrolę.¹²⁸⁶ *Pirmasis kontrolės metodas* reiškė,

¹²⁸² *Ibid.*, 30. Apie tai, kaip rašė ir jautėsi ruošdamasis šiai viešai paskaitai, M. Römeris minėjo ir savo dienoraščiuose. Žr.: Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1927 m. rugpjūčio 3 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 236.

¹²⁸³ Römeris, *supra note*, 1280.

¹²⁸⁴ *Ibid.*, 18.

¹²⁸⁵ *Ibid.*, 20–22.

¹²⁸⁶ *Ibid.*, 36–46.

kad administracijos veiksmų teisėtumo priežiūra priklauso pačiai administracijai, kaip daugeliu atvejų ir buvo tarpukario Lietuvoje. Ši kontrolės metodą M. Römeris kritikavo ir tvirtino, kad dėl nekontroliuojamo politinio tikslingumo ir įstatyminio teisėtumo kyla prieštaravimų ir konfliktų, be to, tai sudarė silpniausią teisėtumo kontrolės metodą, nes jis jungė teisėtumo kontrolę su tikslingumo kontrole.¹²⁸⁷ Apie tai M. Römeris rašė ir veikale „Administracinis teismas“. *Antrasis kontrolės metodas* reiškė, kad teismas nagrinėjo administracinio akto teisėtumą ne todėl, kad jis buvo skundžiamas jam, o atsitiktinai, t. y. tik tiek, kiek tas aktas galėjo turėti ryšį su nagrinėjama baudžiamąja ar civiline byla. Mokslininkas ir čia išvelgė trūkumą – teismas negalėjo panaikinti atsitiktine *quasi*-kontrolės tvarka pripažintą neteisėtą administracinį aktą, todėl toks aktas „būtų paraližuotas; nepanaikintas, formališkai imperatyvinis ir galiojantis, jis faktiškai būtų bejėgis ir veikti negalėtų.“¹²⁸⁸ Be to, šis metodas pasireiškė interpretacijos būdu, teismų sprendimų precedentais ir tokiam metodui veikti nereikėjo priimtų naujų teisės aktų ar steigti naujų institucijų.¹²⁸⁹ *Trečiąjį kontrolės metodą* turėjo įkūnyti kasacinis, administracinis ir konstitucinis teismai. Tai autoriui atrodė priimtinausias ir tobuliausias būdas užtikrinti teisėtumą valstybėje. Taigi administraciniu teismu M. Römeris įvardijo tokį teismą, kuris vykdo tikslią administracijos subjektų darbų teisėtumo kontrolę. Tokios kontrolės atveju pripažintas neteisėtu administracinis aktas panaikinamas.

Knygoje M. Römeris trumpai aprašė administracinio teismo kilmės istoriją Prancūzijoje, aptarė Valstybės tarybos statusą ir prefektūrų tarybas. Šie klausimai jau buvo aptarti knygoje „Administracinis teismas“, todėl nesikartosime. Tačiau pabrėšime, kad M. Römeris knygoje „Konstitucinės teisės ir teismo pasieniuose“ padarė išvadą, jog prancūzų administracinis teismas radosi iš tarnybinės ar hierarchinės administracinių aktų kontrolės.¹²⁹⁰ Taip iš tikrųjų ir buvo, ypač prisimenant, kad Valstybės taryba buvo laikoma administracijos, o ne teismine institucija. Tai M. Römeris laikė didžiausia šios institucijos yda, ir tai, kad Prancūzijoje Valstybės tarybos autoritetas prilygo aukščiausiosios instancijos teismo autoritetui, buvo fakto, o ne teisės padarinys.¹²⁹¹

¹²⁸⁷ *Ibid.*, 56.

¹²⁸⁸ *Ibid.*, 42.

¹²⁸⁹ *Ibid.*, 58.

¹²⁹⁰ *Ibid.*, 61.

¹²⁹¹ *Ibid.*, 62.

Valstybes, kurios administraciniais teismams buvo pripažinusios atributyvinę funkciją, M. Römeris laikė dar ne visai subrendusiomis.¹²⁹² Be abejo jis palaikė tik bendros administracinio teismo kompetencijos idėją. Šią idėją reiškė ne tik knygoje, bet ir rengdamas Administracinio teismo įstatymo projektą bei kritikuodamas 1937–1940 m. parengtus šio įstatymo projektus (žr. II dalies 3.2 ir 3.3 poskyrius).

Toliau knygoje daugiausia rašoma apie konstitucinę kontrolę, tačiau M. Römeris gvildeno klausimą dėl konstitucinio ir administracinio teismo santykio bei jurisdikcijos atribojimo. Antai, teisininko nuomone, konstituciniam teismui turėtų būti pavesta tik įstatymų leidėjo darbų kontrolė.¹²⁹³ Šią mintį jis plėtojo, galvodamas apie atvejį, kilus administracinio akto tiesioginio konstitucingumo klausimui, t. y. kai administracinis aktas priimamas, remiantis ne įstatymu, o konstitucija, „netarpininkaujant jokiai įstatymui.“¹²⁹⁴ Mokslininko nuomone, tokiu atveju nėra reikalo pavesti tokio akto kontrolės konstituciniam teismui. Autorius įdomiai apibūdino administracinį ir konstitucinį teismus. Pasak jo, administracinis teismas yra kitaip organizuota tos pačios valstybės teismo funkcijos šaka, kuriai priklauso ir konstitucinis teismas. Administracinis teismas tikrai gebėtų nustatyti administracinio akto tiesioginio konstitucingumo klausimą, nes

*„suprast konstitucijos nuostatai, išaiškinti jie, nustatyti jų tikroji prasmė nėra būtina sunkiau, negu tiksliai paprastas šiaip įstatymas interpretuoti. Kartais paprastas įstatymas arba kuris nors jo nuostatų gali būti net daug pairesnis, negu konstitucijos nuostatas. Tad daugelyje atsitikimų kurio nors administracinio akto tiesioginis nekonstitucingumas gali būti daug aiškesnis, negu kito akto paprastas įstatyminis neteisėtumas.“*¹²⁹⁵

Taigi dėl galimų kompetencijos konfliktų ir nekompetentingų sprendimų M. Römeris siūlė, kad visos bylos dėl administracinių aktų (dėl jų atitikties įstatymui ar tiesioginio konstitucingumo klausimo atveju) būtų nagrinėjamos administraciniame teisme.

Veikale „Reprezentacija ir mandatas“ M. Römeris nerašė apie administracinę justiciją, tik gilinosi į administracinei teisei svarbiausias katego-

¹²⁹² *Ibid.*, 64.

¹²⁹³ *Ibid.*, 140.

¹²⁹⁴ *Ibid.*, 138.

¹²⁹⁵ *Ibid.*, 139.

rijas, tokias kaip vadovavimas, valdymas, valdžia, valstybės valdžia, valstybės valdžios subjektai, vykdytojai, valdymas administracijoje, valdantieji, valdininkai, valstybės tarnautojai, valdantieji valdžios agentai, pagalbiniai agentai, teismas.¹²⁹⁶ Kai kurios iš šių kategorijų buvo aptartos monografijos „Administracinis teismas“ pirmoje dalyje. Daugiausia minėtas sąvokas mokslininkas atskleidė monumentalioje monografijoje „Valstybė.“¹²⁹⁷

M. Römeris Teisių fakultete dėstydamas valstybinę teisę studentams ne kartą minėjo administracinę teisą, kitas svarbias administracinės teisės doktrinas kategorijas. Tai rodo mokslininko skaitytų valstybinės teisės paskaitų stenogramos.¹²⁹⁸ Antai jis analizavo niekuomet tuometinėse administracinės teisės paskaitose neminėtos sąvokos „reglamentinė teisė“, turėdamas galvoje įgaliosios valstybinės administracijos leidžiamus norminius administracinius aktus,¹²⁹⁹ administracijos funkciją, kuri, pasak mokslininko, buvo „visų plačiausia, daug platesnė negu įstatymų leidžiamoji ar teismo funkcija. Ji reikalinga didžiausio organų skaičiaus, jos hierarchinė sistema labai paini“,¹³⁰⁰ minėjo valdininkų darbų teisėtumo kontrolę, įskaitant ir teisminę, tvirtindamas, kad teisminė valdininkų veiklos teisėtumo kontrolė yra teisinės valstybės sąlyga: „tik ten tikrai teisinė valstybė gali nusistatyti, kur yra administracijos teismas.“¹³⁰¹ M. Römeris studentams pateikdavo pavyzdžių iš tuometinės Lietuvos realybės, kai Vyriausiasis Tribunolas buvo pripažinęs, kad Ministrų kabinetas savo įsakymu atimti majoratinius dvarus iš savininkų ir perduoti Žemės ūkio ministerijai kaip valstybės nuosavybę viršijo įgaliojimus. Tačiau tokio įsakymo teismas negalėjo panaikinti, tik konstatuoti jo neteisėtumą. Tai, pasak M. Römerio, buvo atsitiktinės administracinių aktų *quasi*-kontrolės pavyzdys¹³⁰² (žr. I dalies 4.5 poskyrį). Dėstytojas studentams pasakojo apie diskrecinę valdininkų galią ir suvaržytą kompetenciją, kėlė klausimą, ar visi šie valdžios subjektų tarnybiniai darbai prieinami teisminei kontrolei. M. Römerio nuomone, visi darbai turi būti kontroliuojami, ir pateikė

¹²⁹⁶ Römeris Mykolas, *Reprezentacija ir mandatas* (Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1926).

¹²⁹⁷ Römeris Mykolas. *Valstybė*. I tomas (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1934); Römeris Mykolas. *Valstybė*. II tomas (Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1935).

¹²⁹⁸ Römeris Mykolas. *Valstybinė teisė*. Prof. Römerio skaitytų paskaitų stenogramos (Kaunas, 1930).

¹²⁹⁹ *Ibid.*, 171.

¹³⁰⁰ *Ibid.*, 241.

¹³⁰¹ *Ibid.*, 172.

¹³⁰² *Ibid.*, 175.

pavyzdį dėl tarnautojo atleidimo iš tarnybos asmeninio keršto motyvais. Toks atleidimas, be abejo, būtų neteisėtas, nors ir susijęs su diskrecine valdininko galia, tačiau tokiam veiksmui turi būti prieinama teisminė kontrolė.¹³⁰³ Dėstytojas studentams pasakodavo apie kitų valstybių patirtį steigiant administracinius teismus, jų sistemą, kurioje galėjo būti ir specialių administracinių teismų, taip pat ir apie tas valstybes, kuriose tokių teismų nebuvo, aiškino, priežastis, dėl kurių Anglijoje, Jungtinėse Amerikos Valstijose administraciniai teismai nebuvo įsteigti.¹³⁰⁴

Buvo ir daugiau veikalių, kuriuose M. Römeris minėjo administracinį teismą. Tai 1937 m. išleistos Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos, kuriose mokslininkas analizavo administracinio teismo steigimo perspektyvas 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 18, 19, 68, 72 straipsnių kontekste (apie tai žr. II dalies 1.1 poskyrį),¹³⁰⁵ taip pat Lietuvos konstitucinių teisės paskaitų rankraštis, kuriame administracinio teismo perspektyva tiriama 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos kontekste (apie tai žr. II dalies 1.2 poskyrį).¹³⁰⁶ Administracinių aktų teisėtumo kontrolės institutas buvo tiriamas ir studijose, pavyzdžiui, studijoje apie 1928 m. Lietuvos konstitucinę reformą.¹³⁰⁷

M. Römeris rašė straipsnius, kurie nebuvo skirti išskirtinai administracinių aktų teisėtumo kontrolės institutui, bet juose minimas administracinis teismas. Antai straipsnyje „Valstybės Taryba“ mokslininkas rašė apie administracinio teismo istorinę raidą Prancūzijoje ir kitose valstybėse, pavyzdžiui, Jugoslavijoje ir t. t.¹³⁰⁸ Straipsnyje „Vietos savivaldybės“ teisininkas rašė apie savivaldybių veiklos teisėtumo ir tikslingumo kontrolę (žr. II dalies 4.2 poskyrį).¹³⁰⁹

Be to, kad M. Römeris 1932 m. rengė Administracinio teismo įstatymo projektą ir parašė jam išsamų aiškinamąjį raštą (žr. II dalies 3.1 poskyrį),¹³¹⁰ jis publikavo straipsnį apie 1940 m. parengtą Administracinio teismo įstatymo projektą (žr. II dalies 3.3.3 poskyrį).¹³¹¹ Jame mokslininkas de-

¹³⁰³ *Ibid.*, 176.

¹³⁰⁴ *Ibid.*, 234–235; Papildymai, *ibid.*, 21–26.

¹³⁰⁵ Römeris, *supra note*, 2: 122–125, 231–235, 377–382.

¹³⁰⁶ *Teisinės minties palikimas. Mykolas Rėmeris* (Vilnius: Mintis, 1990), 400–416.

¹³⁰⁷ Römeris Mykolas, *Lietuvos valstybės konstitucijos reforma* (žurnalo *Teisė priedas*) (Kaunas: Dirvos, 1928), 38–40.

¹³⁰⁸ Römeris Mykolas, „Valstybės Taryba“, *Teisė* 16 (1929): 30–32.

¹³⁰⁹ Römeris, *supra note*, 1122: 1–16.

¹³¹⁰ Römeris, *supra note*, 846: 10–29.

¹³¹¹ Römeris, *supra note*, 1: 561–576.

taliai aptarė administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės institutą ir jo galimas formas Lietuvos teisėje. Mokslininkas taip pat rengė tekstą apie administracinį teismą Lietuvių enciklopedijai, tačiau 1964 m. išėjusiame Lietuvių enciklopedijos trisdešimtajame tome,¹³¹² atspausdintas ne M. Römerio dar 1931 m. parengtas tekstas apie administracinį teismą,¹³¹³ bet iševijoje dirbančių Lietuvos teisininkų – B. Masiulio, K. Šidlausko ir K. Avižonio.

M. Römeris troško, kad administracinis teismas būtų įsteigtas Lietuvoje. Apie šią instituciją jis rašė net savo dienoraščiuose.

1.3. Administracinis teismas M. Römerio dienoraščiuose

„Mūsų valstybė yra policinė – nėra nei administracinio teismo, į kurį būtų galima kreiptis, kilus ginčui dėl valdžios institucijų nutarimų teisėtumo, nei teisminės institucijos, galinčios savarankiškai spręsti ginčus tarp valstybės institucijų dėl teisės aiškinimo.“¹³¹⁴

(M. Römeris, 1935)

Pirmą kartą savo dienoraščiuose M. Römeris administracinį teismą paminėjo 1923 m. gegužės 31 d. Tuo laikotarpiu vyko diskusija dėl Vyriausybės sudėties. Teisininkas minėjo, kad Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjungos atstovas M. Sleževičius gavo laišką iš katalikų frakcijų bloko su pasiūlymu pradėti diskusijas dėl Vyriausybės solidarios daugumos. Laiškas savo ilgiu ir struktūra panėšėjo į Vyriausybės veiklos programą, bet buvo labai abstraktus. M. Römeris pastebėjo, kad valstybėje teismų sistemos organizavimas, administracinio teismo steigimas, iš carinės Rusijos paveldėtų įstatymų vertimas į lietuvių kalbą ir pan. yra skubūs reikalai, o ne „numuilinimas ir atsikirtimas kažin kokiomis bendromis frazėmis.“¹³¹⁵ Taigi M. Römeris administracinio teismo steigimo svarbą suvokė dar 1923 m. Tais pačiais metais liepą M. Römeris paminėjo, kad

¹³¹² *Lietuvių enciklopedija. Trisdešimtas tomas* (Boston: Lietuvių enciklopedijos leidykla, 1964), 513.

¹³¹³ Römer Michał, *Dziennik 1930–1933* (1931 rugsėjo 5 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 191.

¹³¹⁴ Römer Michał, *Dziennik 1933–1935* (1935 m. lapkričio 16 d.). VUB RS, f. 75-MR11, l. 456.

¹³¹⁵ Römeris Mykolas, *Dienoraštis* 1923 m. balandžio 11-oji–1924 m. kovo 21-oji (1923 m. gegužės 31 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2019), 75.

teisingumo ministras A. Tumėnas buvo jam davęs užduotį pateikti informaciją apie administracinių teismų institucinę struktūrą ir veikimą (lenk. *sądownictwo administracyjne*). Matyt, tikėtasi iš M. Römerio gauti informacijos apie kitų šalių, kuriose įsteigti administraciniai teismai, patirtį.¹³¹⁶

1924 m. kovo 28 d. M. Römeris vėl minėjo administracinę teisimą, tik šįkart teismų reformos kontekste. Tais metais būta diskusijų dėl teismų reformos ir, matyt, jose buvo minimi prisiekusieji teisėjai Administraciniame teisme, Aukščiausiojo teismo reorganizacija. Tačiau M. Römeris pabrėžė, kad visos šios diskusijos buvo „miglotų minčių stadijoje.“¹³¹⁷ Teisininkas dienoraščiuose reiškė viltį, kad Vyriausiasis Tribunolas galbūt ateityje bus ne tik kasacinis, bet ir administracinis teismas.¹³¹⁸

Dienoraščiuose yra pateikta pavyzdžių, atskleidžiančių, kaip gyvybiškai reikalingas administracinis teismas, – tai žemės klausimai, apie kuriuos M. Römeris rašė: „<...> kol žemės reformos įstatymai bus rengiami taip, kad Vyriausybės organai savo užgaidų vedini gali viską neigti ir laužyti ir nėra jokio administracinio teismo, į kurį būtų galima kreiptis, negali būti tikras, kad esi savininkas.“¹³¹⁹ Teisininkas ne kartą dienoraščiuose minėjo administracinę savivalę, kai negalima kreiptis dėl administracinio akto teisėtumo,¹³²⁰ kyšininkavimą.¹³²¹ Mokslininkas pabrėždavo, kad nėra Lietuvoje administracinio teismo, kuris galėtų pripažinti administracinį aktą neteisėtu, paaiškindamas to motyvus, ir aktas nebebūtų taikomas. Jis teigė:

„administracijos savivalė beribė, teisminė administracinių įsakymų kontrolė apskritai neegzistuoja, todėl kiekviena įstaiga dirba taip, kaip nori <...> valdžia, ir ar ji pažeidžia įstatymus, ar nepažeidžia – niekam nerūpi, <...> įstatymai ir administracinė praktika neturi bend-

¹³¹⁶ Römer Michał, Dziennik 1923–1924 (1923 m. liepos 20 d.). LMAVB RS, f. 138-2256, l. 91.

¹³¹⁷ Römeris Mykolas, *Dienoraštis* 1924 m. kovo 22-oji–1924 m. lapkričio 29-oji (1924 m. kovo 28 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2020), 13.

¹³¹⁸ Römeris Mykolas, *Dienoraštis* 1924 m. kovo 22-oji–1924 m. lapkričio 29-oji (1924 m. liepos 3 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2020), 165.

¹³¹⁹ Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. sausio 2 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 17. Vertė autorė.

¹³²⁰ Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. gegužės 8 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 160.

¹³²¹ Römeris Mykolas, *Dienoraštis* 1919 m. birželio 21-oji–1920 m. kovo 15-oji (1919 m. rugpjūčio 28 d.) (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2009), 89–90.

*ry taškų (lenk. ustawy i praktyka administracyjna nie mają żadnych punktów stycznych).*¹³²²

Teisininkas minėjo, kad ministerijų juriskonsultai atlikdavo savo funkcijas taip, kad pirma sužinodavo ministrų nuomones, o paskui aiškindavo įstatymus taip, kaip paprašyti, kad administracinio teismo nebuvimas negalėjo užkirsti kelio tokioms juriskonsultų veikloms ir „įamžino neteisėtumą“,¹³²³ kad teisingumo ministras priimdavo neteisėtus sprendimus, remdamasis „archajiškomis carinės Rusijos nuostatomis“, ir kad jeigu Lietuvoje veiktų administracinis teismas, atliekantis tas pačias funkcijas kaip ir Prancūzijoje, tokio turinio ministrų įsakymai būtų neįmanomi.¹³²⁴

Iš dienoraščių galima spręsti, kad teisininkai, politikai neturėjo žinių apie administracinį teismą. Maža to, kai kurie jų, pavyzdžiui, tuometis teisingumo ministras A. Tumėnas, buvo įsitikinę, kad negalima tikrinti ministrų įsakymų teisėtumo, nes jie atsako parlamentui, o ne teismui.¹³²⁵ M. Römeris rašė, kad toks mąstymas atskleidė visišką pagrindinių viešosios teisės sąvokų, tokių kaip parlamentarizmas, administracinių aktų teisėtumo teisminė kontrolė, nesupratimą ir neišmanymą.¹³²⁶ Politikai nesuvokė, kad administracinių aktų teisėtumo kontrolė nėra priešinga parlamentinei kontrolei, „nes abiejų kontrolių pobūdis skirtingas (lenk. *bo natura jednej i drugiej kontroli jest zupełnie różna*).“¹³²⁷

Vyriausiasis Tribunolas prisimindavo administracinį teismą, kai kas nors kvestionuodavo valstybės vadovo aktą. Tada Tribunolo atstovai tvirtindavo, kad turi būti administracinis teismas, o Tribunolas nėra kompetentingas nagrinėti valstybės vadovo aktų teisėtumo. Šis klausimas ypač buvo diskutuojamas, kai iš Vyriausiojo Tribunolo teisėjo pareigų buvo pašalintas A. Janulaitis. Antai Vyriausiojo Tribunolo pirmininkas A. Kriščiukaitis laiške M. Römeriui kėlė klausimą, ar Tribunolas galėjo svarstyti

¹³²² Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. birželio 2 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 93. Vertė autorė.

¹³²³ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1926 m. rugpjūčio 4 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 54.

¹³²⁴ Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1927 m. sausio 19 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 138.

¹³²⁵ Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. gegužės 12 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 82.

¹³²⁶ *Ibid.*

¹³²⁷ Römer Michał, Dziennik 1924–1926 (1925 m. gegužės 12 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 82. Vertė autorė.

Respublikos Prezidento aktą dėl teisėjo skyrimo ar atleidimo iš pareigų teisėtumo požiūriu, ar ne. Pirmininkas priėjo prie išvados, kad negali, nes tokį klausimą galėtų nagrinėti tik administracinis teismas arba Seimas.¹³²⁸ M. Römeris administracinį teismą siejo su organizuota teisine valstybe: „<...> iki šiolei neturime organizuotos teisinės valstybės, nes neturime administracinio teismo, o ką jau kalbėti apie konstitucinį teismą <...>.“¹³²⁹

1929 m. rugsėjo 27 d. M. Römeris rašė, kad sklido gandai, jog jam bus siūlomas teisingumo ministro postas. Jis tuo nelabai tikėjo ir ne tik todėl, kad buvo nepartinis. Tačiau savo pamąstymuose teisininkas prisipažino, kad jeigu kas jam siūlytų teisingumo ministro pareigas, jis iškeltų sąlygą – steigti administracinių teismų sistemą: „tai neabejotina kaip amen maldoje.“¹³³⁰ Panašią nuostatą jis išreiškė, pasklidus tiems patiems gandams ir vėliau: „sutikčiau su tokia pareigybe, tik esant sąlygai: turi būti užtikrinta, kad galėsiu įgyvendinti Valstybės Tarybos parengtą Administracinio teismo įstatymo projektą ir įstatymo dėl teismų sistemos projektą.“¹³³¹

1935 m. M. Römeris dienoraščiuose jau ne pirmą kartą Lietuvą įvardijo policine valstybe. Tokią valstybės savybę jis tiesiogiai siejo su tuo, kad nėra administracinio teismo. Mąstydamas apie ginčų nagrinėjimą policinės valstybės sistemoje, jis nusprendė, kad galutinis sprendimas aiškinamajame teisiniame ginče gali būti priimtas tik dėl dviejų organų, tarp kurių kilo teisinis ginčas, suvereniteto, o jei šie du organai yra vienas kitam pavaldūs, sprendimą turi priimti tas, kuris pagal hierarchiją yra aukštesnėje pozicijoje. Taigi, jo nuomone, jei ginčas kilo tarp universiteto ir Švietimo ministerijos, kuri atlieka universiteto priežiūrą, paskutinis žodis priklauso ministrui ir turi būti įvykdytas: „Tai mano teisinė tezė, kurią laikau nepajudinama ir logiškai vienintele, pagrįsta mūsų šalyje veikiančia valstybine-administracine teisine struktūra (policijos valstybės sistemoje).“¹³³²

¹³²⁸ Römer Michał, *Dziennik 1924–1926* (1925 m. birželio 15 d.). LMAVB RS, f. 138-2257, l. 99.

¹³²⁹ Römer Michał, *Dziennik 1926–1928* (1926 m. rugsėjo 20 d.). LMAVB RS, f. 138-2258, l. 260. Vertė autorė.

¹³³⁰ Römer Michał, *Dziennik 1928–1930* (1929 m. rugsėjo 27 d.). LMAVB RS, f. 138-2259, l. 139. Vertė autorė.

¹³³¹ Römer Michał, *Dziennik 1930–1933* (1931 rugsėjo 16 d.). LMAVB RS, f. 138-2260, l. 197. Vertė autorė.

¹³³² Römer Michał, *Dziennik 1933–1935* (1935 m. lapkričio 16 d.). VUB RS, f. 75-MR11, l. 456. Vertė autorė.

1937 m. spalį po to, kai Teisių fakultete viešą paskaitą skaitė Paryžiaus universiteto profesorius A. Mestrė ir pabrėžė Prancūzijos valstybės tarybos suformuotą praktiką apie socializuotą valdžios privilegiją, M. Römeris parašė, kad tai esanti teisinga mintis, kurią verta apsvarstyti, nes Lietuvoje tokios oficialios doktrinos nėra, nėra ir administracinio teismo, „o be jo valdžios privilegija yra žiauraus nežmogiško smurto faktorius.“¹³³³

M. Römeris taip pat skaitydavo pranešimus apie administracinę teisimą. Antai 1938 m. lapkričio 11 d. jis skaitė pranešimą „Rotary“ klube, kuriame dalyvavo Švedijos, Čekoslovakijos parlamentariai, Švedijos banko valdybos direktorius, Klaipėdos teisės profesoriai iš Vokietijos A. Baumgartenas, A. Saengeris.¹³³⁴

Čia pateikėme tik mažą dalį M. Römerio minčių apie administracinę teisimą, kurias jis įamžino savo dienoraščiuose. Jo viltis apie administracinio teismo steigimą, norą dirbti administracinio teismo teisėju, Valstybės Tarybos statuto projekto, Valstybės Tarybos Teismų santvarkos įstatymo projekto, kuriuose planuota inkorporuoti ir administracinio teismo funkciją, Valstybės Tarybos Administracinio teismo įstatymo projekto rengimą, mintis apie 1936–1940 m. rengiamus Administracinio teismo įstatymo projektus (žr. šios monografijos II dalies 2.1 ir 2.2 poskyrius ir 3 skyrių). Paskutinį kartą M. Römeris savo dienoraščiuose administracinę teisimą paminėjo 1940 m. kovo 19 d., aprašydamas savo viešą paskaitą Teisininkų draugijoje, kuri vyko teismo pastate Lukiškėse Vilniuje. Paskaita buvo skirta Pilietybės įstatymui, o jos pabaigoje teisininkas paminėjo ir administracinę teisimą.¹³³⁵

¹³³³ Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 9 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 281.

¹³³⁴ Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1938 m. lapkričio 11 d.). VUB RS, f. 75-MR12, l. 480.

¹³³⁵ Römer Michał, Dziennik 1938–1941 (1940 m. kovo 19 d.). VUB RS, f. 75-MR13, l. 225.

2. Mokslininkai, praktikai ir studentai apie administracinę teisą

„<...> mes turime silpną administracinio teismo užuomazgą ir tinkamai įsteigto administracinio teismo veikimui pasilieka dar labai plati dirva.“¹³³⁶

(V. Fridšteinas, 1937)

Tarpukario Lietuvos viešojoje erdvėje straipsniai apie administracinę teisą pasirodė tik keletą kartų: pirma, po to, kai buvo išspausdintas M. Römerio veikalas „Administracinis teismas“, antra, kai buvo rengiami Administracinio teismo įstatymo projektai. Straipsniai reikšmingi tuo, kad juose galima susipažinti su administracinių aktų teisėtumo kontrole Lietuvos teritorijoje iki paskelbiant Lietuvos Respublikos nepriklausomybę 1918 m., su kitų valstybių patirtimi, organizuojant administracinių aktų teisėtumo kontrolę, su realia situacija Lietuvoje, kurioje tegaliojo silpna „atributyvinė“ administracinių aktų teisėtumo kontrolė. Tačiau literatūra buvo labai negausi. Paminėtini keli į lietuvių kalbą išversti užsienio administracinės teisės specialistų parašyti straipsniai, skirti jų šalių administracinių teismų teisiniam statusui, struktūrai, kompetencijai aprašyti, taip pat keli straipsniai, pasirodę išėivijoje.

Teisių fakultete studentai menkai domėjosi administracinės justicijos klausimais: iš tūkstančio Teisių fakulteto studentų tik du savo baigiamuosiuose darbuose analizavo administracinio teismo institutą. Visus šiuos darbus apžvelgiame.

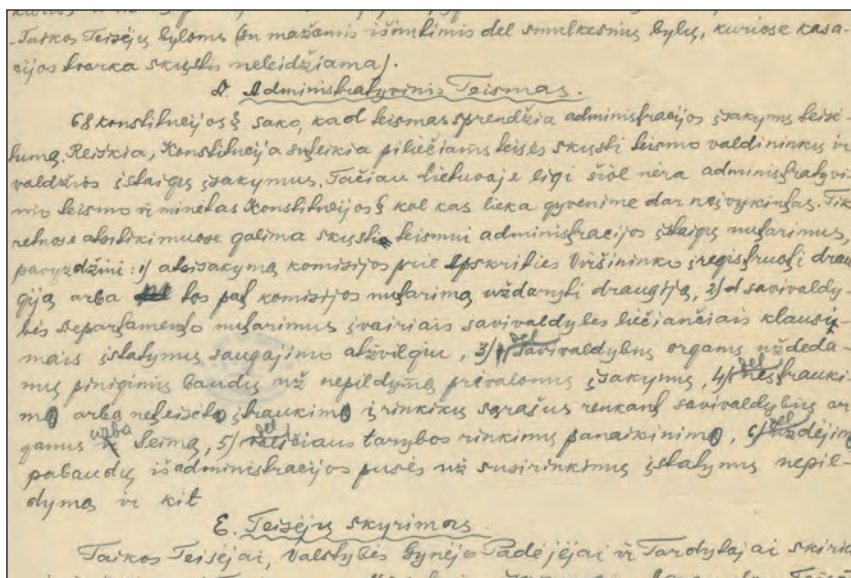
* * *

Prieš pasirodant M. Römerio monografijai „Administracinis teismas“, viešojoje erdvėje jau kalbėta apie administracinę teisą, o Teisininkų draugijoje 1924 m. buvo perskaitytas viešas pranešimas apie administracinę justiciją. Pranešimą skaitė Z. Toliušis. Deja, informacijos apie pranešimo turinį neišliko.¹³³⁷ Bet teisininkas paliko rankraštį „Lietuvos

¹³³⁶ Fridšteinas, *supra note*, 16: 188.

¹³³⁷ L. Š., J. G., „Žvilgsnis praeitin“, *Teisininkų žinios* 27/28 (1965): 9. Esama abejonių, ar šis pranešimas iš tikrųjų buvo perskaitytas 1924 m., nes apie šį pranešimą 1924 m. žurnale „Teisė“ nėra paminėta. Žr.: Toliušis Zigmas, „Lietuvos teisininkų visuotiniai suvažiavimai“, *Teisė* 51 (1940), 185–187.

teisė ir administracija“¹³³⁸ kuriame rašė apie administracinę teisą. Jis minėjo Lietuvos Valstybės Konstitucijos 68 straipsnį, reiškiantį, pasak jo, tai, kad „Konstitucija suteikia piliečiams teisę skusti teismui valdininkų ir valdžios įstaigų įsakymus.“¹³³⁹ Teisininkas pabrėžė, kad Lietuvoje nebuvo administracinio teismo ir Konstitucijos nuostata liko „neįvykinta“. Tačiau teisininkas įvardijo atvejus, kai buvo galima skusti administracijos sprendimus: dėl Komisijos prie apskrities viršininko atsisakymo asmenį įregistruoti į draugiją, sprendimo likviduoti draugiją, dėl Savivaldybių departamento sprendimų savivaldybių atžvilgiu; dėl savivaldybių subjektų sprendimų dėl baudų už privalomų įsakymų nevykdymą; dėl asmens neįtraukimo arba neteisėto įtraukimo į Seimo ir savivaldybių rinkimų sąrašus; dėl valsčiaus tarybos rinkimų rezultatų; dėl nuobaudų už susirinkimų įstatymų nevykdymą ir t. t. (apie tai plačiau žr. I dalies 4 ir 5 skyrius).



Z. Toliušio rankraščio „Lietuvos teisė ir administracija“ fragmentas apie administracinę teisimą. Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyriaus nuotrauka. LMAVB RS, f. 219-36, l. 40.

¹³³⁸ Toliušis Zigmas, Lietuvos teisė ir administracija (1924). LMAVB RS, f. 219-36, l. 40.

1339 *Ibid.*

2.1. M. Finkelšteinas: M. Römerio „Administracinis teismas“

Paskelbus monografiją „Administracinis teismas“ žurnale „Kultūra“ pasirodė M. Finkelšteino straipsnis, kuriame aptariamas šis M. Römerio veikalas.¹³⁴⁰ M. Finkelšteinas akcentavo, kad visose demokratinėse valstybėse, kurių konstitucijos grįstos reprezentacinės demokratijos dėsniais, veikia „administracinių aktų ir valdininkų darbų teisėtumo kontrolės organizacija administracinio teismo pavidale.“¹³⁴¹ Išimtimi laikyta Lietuva. Autorius laikėsi nuomonės, kad administracinio teismo steigimas Lietuvoje – būtinybė, nes dėl ypatingo valstybės tarnautojų, kaip valdžios atstovų, statuso, dėl jų reglamentacinės galios neįmanoma pavesti bendrosios kompetencijos teismams kontroliuoti administracijos veiklos teisėtumo.

Mokslininkas pabrėžė, kad jo kartai, „išauklėtai Rusijos teisėje“, nebuvo progos susipažinti su administracinio teismo institutu ir kaip tik M. Römerio veikalas suteikė tokią galimybę: „iš prof. M. Römerio knygos gali pasimokyti šiuo klausimu ne tik studentai, bet ir mūsų mokslininkai ir valdantieji.“¹³⁴² Toliau straipsnyje perpasakojama monografijos struktūra, pagrindinės idėjos. Autorius monografiją įvardijo pagrindu svarstant idėją steigti administracinį teismą Lietuvoje.

M. Finkelšteino straipsnis svarbus keliais aspektais: pirma, tai pirmas straipsnis Lietuvoje apie administracinį teismą, antra, jame atskleidžiama, kad teisininkai svarstė galimybę steigti administracinį teismą dar iki 1928 m., bet sumanymai vis užstrigdavo „kur nors ministerio kanceliarijoje“, o apie jų turinį nežinojo vos keli teisininkai, trečia, paaiškėjo, kad carinės Rusijos universitetuose įgiję teisininko išsilavinimą asmenys neturėjo galimybės susipažinti su administracinės justicijos instituto vystymusi ir esminiais administracinės teisės dėsniais.

2.2. V. Fridšteinas: administracijos aktų kontrolė Lietuvos teritorijoje iki 1918 m.

Lietuvos advokatų tarybos narys V. Fridšteinas publikavo straipsnį „Dėl administracinio teismo Lietuvoje.“¹³⁴³ Straipsniu bandyta atsiliiepti į tai, kad Seime buvo išrinkta komisija Administracinio teismo įstatymo projektui rengti (apie tai žr. II dalies 3.2 poskyrį). Matyt, ta proga teisininkas

¹³⁴⁰ Finkelšteinas, *supra note*, 16: 161–163.

¹³⁴¹ *Ibid.*, 161.

¹³⁴² *Ibid.*

¹³⁴³ Fridšteinas, *supra note*, 16: 187–205.

nusprendė nuodugniau apžvelgti administracinių aktų teisėtumo kontrolės institutą lyginamuoju ir istoriniu aspektais.

Straipsnis unikalus tuo, kad autorius aprašė administracinio teismo funkciją carinėje Rusijoje. Taip paaiškėjo, kaip administracinių aktų teisėtumo kontrolė buvo vykdoma Lietuvos teritorijoje iki 1918 m. Aukščiausiaja instancija buvo Valdantysis senatas (rus. *Правительствующий сенат*). Tai – aukščiausia įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucija, pavaldi carui. Valdančiajam senatui buvo teikiami skundai dėl visų pareigūnų, įskaitant ir ministrus. Bylos buvo nagrinėjamos iš esmės. Tačiau kai kurios bylos, pavyzdžiui, skundai dėl gubernijų komisijų valstiečių reikalams buvo nagrinėjamos tik kasacine tvarka. Paprastai bylas nagrinėdavo Valdančiojo senato I ir II (dar vadinamas „valstiečių“ departamentu) departamentai. Tokios sistemos didžiausiu trūkumu V. Fridšteinas įvardijo ministrų teisę nesutikti su Senato sprendimais ir kreiptis į Senato visuotinį susirinkimą, taip pat teisingumo ministrui suteiktą galimybę bylą perduoti carui priimti sprendimą savo nuožiūra. 1916 m. gruodžio 27 d. buvo priimta įstatyminė nuostata, pagal kurią Senato departamentų sprendimai tapo galutiniai. V. Fridšteinas pabrėžė, kad Senate darbavosi aukštą teisinę kvalifikaciją turintys asmenys. Tai iliustruojame nurodydami vieną iš Senato sprendimų pavyzdžių. 1903 m. balandžio 25 d. Senatas konstatavo, kad „skundimo teisė itin svarbi žmonių garantija prieš neteisėtus valdžios organų veiksmus, ir todėl kiekvienas šios teisės suvaržymas turi būti įsakmiai ir tiksliai nusakytas įsakyme.“¹³⁴⁴

Žemesne instancija skundus dėl administracijos nagrinėdavo gubernijos valdyba ir daugybė gubernijos komisijų, kurias sudarydavo ir teisėjai, ir prokurorai, ir miestų bei savivaldybių atstovai. V. Fridšteinas atkreipė dėmesį, kad carinės Rusijos įstatymuose būta originalių nuostatų, stiprinančių administravimo teisėtumą. Antai, remiantis viena įstatymine nuostata, žemesnio lygmens institucijos galėjo prižiūrėti aukštesniųjų institucijų veiksmų teisėtumą:

„Jeigu ministerio įsakyme, jam subordinuotas valdžios organas įžiūrės įstatymo ar Aukščiausiojo paliepimo panaikinimą, neprisilaikant nustatytos tvarkos, tai jis turi, nevykdydamas to įsakymo, pranešti apie tai ministeriui. Jeigu ministeris savo įsakymu neatšauks, tai subordinuotas organas turi tada pranešti savo abejones Senatui ga-

¹³⁴⁴ *Ibid.*, 198.

*lutinai spręsti“ (Общее учреждение губернского¹³⁴⁵, II t., 178 str.;
Учреждение министерств¹³⁴⁶, I t. II d. 190–191 str.)*

Tačiau Apskrities policijos valdyba (rus. *Уездное полицейское управление*) negalėjo jokių sprendimų svarstyti, tik juos besąlygiškai vykdyti.

V. Fridšteinas analizavo ne tik carinės Rusijos administracinių aktų teisėtumo kontrolės sistemą, bet ir Prancūzijos, Anglijos, Italijos, Belgijos, Prūsijos, Lenkijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, išskirdamas keletą administracinių aktų teisėtumo kontrolės sistemų: pirmą, sistemą, kurioje administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė priklauso bendriesiems teismams (Anglija), antrą, sistemą, kurioje administracijos veiksmų teisėtumo kontrolė priklauso specialiai įstaigai, į kurią įeina ne teismo žinybos asmenys (Prancūzija), trečią, mišrią sistemą, kurioje veikia ir teisėjai, ir administracijos tarnautojai (carinė Rusija, Lietuva).

Teisininkas kėlė klausimą, ar Lietuvoje steigtinas administracinis teismas, kuriam priskirtina bendroji kompetencija. V. Fridšteinas manė, kad kol kas Lietuvoje reikėtų steigti atributyvinės kompetencijos administracinį teismą, nes „savo veikimo pradžioj gali padaryti klaidų, o tat gali priversti prie konfliktų su vyriausybe“, ¹³⁴⁷ be to, administracinis teismas gali būti „užverstas daugybės skundų prieš žemesnius administracijos tarnautojus, pradedant eiguliais ir baigiant nuovados viršininkais.“ ¹³⁴⁸

Kitas klausimas, kurį gvildeno V. Fridšteinas savo straipsnyje, buvo dėl administracinio teismo organizacinės formos – ar tai turėjo būti atskira teisminė institucija, ar bendrųjų teismų dalis. Jo nuomone, būtų patogu steigti pirmosios instancijos administracinius teismus, tiksliau, jų skyrius apygardos teismuose, o antroji pakopa – Vyriausiam Tribunole. Be to, remdamasis 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 64 straipsniu, autorius darė prielaidą: jeigu Lietuvoje bus įsteigtas Aukščiausiasis Lietuvos Teismas dėl ministrų ir valstybės kontrolieriaus tarnybiniams nusikaltimams nagrinėti, tai aukščiausiosios instancijos teismas administracinėms byloms turėtų būti įsteigtas šiame teisme, o žemesnės instancijos – Vyriausiam Tribunole. Tai, pasak teisininko, dar labiau padidintų administracinio teismo prestižą šalyje.

¹³⁴⁵ Общее учреждение губернского, <https://runivers.ru/bookreader/book388149/#page/1/mode/1up> – 27 XII 2021.

¹³⁴⁶ Учреждение министерств, <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/ministry.htm> – 27 XII 2021.

¹³⁴⁷ Fridšteinas, *supra note*, 16: 203.

¹³⁴⁸ *Ibid.*

2.3. K. Račkauskas: vykdomosios administracijos režimas

Valstybės Tarybos referentas, Teisių fakulteto dėstytojas K. Račkauskas 1937 m. publikavo straipsnį „Lietuvos administracinio teismo pradai.“¹³⁴⁹ Straipsnyje tvirtinama, kad Lietuvos administracinė santvarka priklausė vykdomosios administracijos režimui, kuris skyrėsi nuo teisminio administracijos režimo, vyraujančio precedentinės teisės sistemos šalyse. Mokslininkas nurodo požymius, būdingus vykdomosios administracijos (Prancūzija, Lenkija, Ispanija) ir teisminės administracijos (Anglija, Jungtinės Amerikos Valstijos) režimams. Vykdomosios administracijos režimui būdinga tai, kad administracijos funkcija stipriai centralizuota, administracijos valdininkų kompetencija ir statusas numatyti specialiais įstatymais, administruojamųjų atžvilgiu valdininkai veikia vykdytino nutarimo tvarka be jokio teismo leidimo ar įgaliojimo, o įstatymai dalijami į bendruosius, skirtus piliečiams, ir specialiuosius, skirtus piliečiams per administraciją. Dėl to Prancūzijoje vystėsi dviejų ginčų rūšys – viena dėl bendrųjų įstatymų nuostatų, kurias sprendavo bendrosios kompetencijos teismai, ir antra dėl specialiųjų įstatymų nuostatų, kurias sprendavo tam įsteigti administraciniai teismai. Teisminiam administracijos režimui būdinga silpna administracijos centralizacija, visi valdininkai kontroliuojami bendrosios kompetencijos teismų, valdininkams privalomi bendrieji įstatymai ir jie veikė ne kaip administracijos subjektai ar vykdomosios valdžios funkcijos vykdytojai, o teismo autoritetu ir jo įgalioti. Autorius nurodė, kad šiame režime galioja viena įstatymų kategorija ir nėra specialių administracinių įstatymų, todėl funkcionuoja viena jurisdikcija ir nėra administracinėms byloms specialios teismų rūšies.

K. Račkauskas nurodė, kad tarp šių dviejų kraštutinių režimų egzistavo ir tarpinis, arba mišrusis, režimas. Prie šio režimo jis priskyrė Lietuvą, tai nebuvo grynai prancūziškojo tipo režimas, bet, pasak autoriaus, jam artimesnis, nes valdininkai Lietuvoje vykdė įstatymus ne teismo pavedami, o galia, suteikta Konstitucijos, jie negalėjo būti verčiami prieš savo norą vykdyti įstatymus, taip pat galėjo aiškinti įstatymus. Dėl šių priežasčių mokslininkas Lietuvos režimą prilygino vykdomosios administracijos režimui.

Didžiausią Lietuvos režimo trūkumą K. Račkauskas išvėlgė dviejuose aspektuose – pirma, administracijos institucijos linkusios aukoti teisėtumą dėl tikslingumo, antra, ne kiekvienas pareigūnas gali išmanyti teisės

¹³⁴⁹ Račkauskas, *supra note*, 16: 55–65.

klausimus taip, kaip teismai juos išmano. Kitaip tariant, mokslininkas kritikavo „hierarchinių viršininkų kontrolę“, kuri nepadedą patikrinti administracinių aktų teisėtumo, nes žemesnio lygmens institucijos, pareigūnai siekia tų tikslų, kurių siekti jiems nurodė aukštesnio lygmens institucijos. Todėl hierarchinė kontrolė Lietuvoje, pasak teisininko, prieštaravo teisės principui *nemo est iudex in causa sua*. Jis tvirtino, kad teisėtumo garantija labiausiai užtikrinama, kai „dėl administracijos akto teisėtumo tenka pasisakyti teisminei įstaigai“¹³⁵⁰ nes ši vadovaujasi teisės principais ir nėra „persisunkusi administracijos tikslingumo dvasia.“¹³⁵¹

K. Račkauskas, žinodamas ir dalyvaudamas rengiant Administracinio teismo įstatymo projektą (jį vertė į prancūzų kalbą ir siuntė skaityti Paryžiaus universiteto profesoriui A. Mestrė (apie tai žr. II dalies 3.2 poskyrį)), siekė atsakyti į rengėjų grupei rūpimus klausimus. Pirma, ar tikslinga priskirti administraciniam teismui bendrąją kompetenciją, t. y. „kad kiekvienas administracijos organo vykdomasis nutarimas galėtų būti skundžiamas teismui“?¹³⁵² Į šį klausimą atsakė taip: administracinis teismas turėtų nagrinėti tik tų administracinių aktų teisėtumą, kuriais pažeidžiamos kieno nors teisės ar teisėtas interesas. Teisininkas manė, kad negalėtų būti skundžiami tie teisės aktai, kurie priimami naudojantis diskrecine galia. Mokslininkas pritarė oficialiai Vyriausybės nuomonei, kad bendros kompetencijos iš pradžių administraciniam teismui nereikėtų suteikti, nes pirma turi būti sutvarkyta įstatyminė bazė, aiškiai atskirtos valdininkų kompetencijos ir t. t. Tačiau iš esmės teisininkas išreiškė nuostatą, kad visų ginčų dėl administracijos aktų sukoncentravimas tikslingesnis.

K. Račkauskas taip pat gvildeno administracinio teismo organizacinį statusą, keldamas klausimą, ar ši institucija turi būti prie Vyriausiojo Tribunolo, ar atskirta nuo jo. Mokslininkas linko manyti, kad asmenims būtų naudingesnė speciali teisminė institucija, nenutraukusi ryšio su administracija, t. y. kurioje darbuotųsi asmenys, turintys administravimo patirties.

K. Račkauskas ir emigracijoje rašė apie tarpukario Lietuvos teisę, nepamiršdamas paminėti nuo 1928 m. rengtų Administracinio teismo įstatymo projektų.¹³⁵³

¹³⁵⁰ *Ibid.*, 60.

¹³⁵¹ *Ibid.*

¹³⁵² *Ibid.*, 62.

¹³⁵³ Račkauskas Konstantinas, *Lietuvos konstitucinės teisės klausimais* (New York: Tėvų pranciškonų spaustuvė, 1967), 65.

* * *

Reikėtų atkreipti dėmesį į dar vieną darbą – Vidaus reikalų ministerijos juriskonsulto ir aukštesniosios policijos mokyklos policijos teisės lektoriaus A. Jakobo parašytą „Policijos teisės vadovėlį.“ Jame irgi minimas (nors ir kukliai) administracinis teismas.¹³⁵⁴

2.4. Lietuvos teisininkai apie užsienio šalių administracinius teismus

Žurnale „Teisė“ spausdinami Lietuvos teisininkų straipsniai apie kitų valstybių administracinių aktų teisėtumo teisminę priežiūrą. Antai Z. Toliušis aprašė Latvijos teismus, tarp jų ir Latvijos Senatą, kaip aukščiausiosios instancijos teismą, kuriame, be baudžiamojo ir civilinio departamento, veikė administracinis. Jis pažymėjo, kad administracinio teismo funkciją atliko taikos teisėjai, apygardos teismų administraciniai skyriai ir minėtasis Senato administracinis departamentas. Autorius lakoniškai skaitytojus supažindino su administracinių bylų teiseną Latvijoje, jos teisiniu reguliavimu ir pabrėžė: „Administracinis teismas Latvijoje yra labai naudinga kraštui įstaiga, nes daro galima piliečiams kovoti su administracijos savivale.“¹³⁵⁵

J. Byla gilinosi į Estijos teismų sistemą ir viename iš savo straipsnių minėjo Estijos Valstybės Teisme veikiančią administracinę skyrių, nagrinėjantį skundus dėl ministrų, departamento direktorių, kitų įstaigų įsakymų, Vyriausiosios mokesčių ir žemės komisijų, Vyriausiosios socialinio darbininkų draudimo tarybos, Vyriausiosios pensijos komisijos taikos teisėjų ir taikos teisėjų suvažiavimų nutarimų.¹³⁵⁶

V. Domeika tyrinėjo Švedijos ir Suomijos teismų santvarką, įskaitant specialaus pobūdžio teismus – žemės dalybų teismą, vandens teismą, policijos teismą, karo teismus.¹³⁵⁷

Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyriaus teisėjas A. Hesse rašė apie teisminės valdymo kontrolės raidą Vokietijoje, Prūsijos 1850 m.

¹³⁵⁴ Jakobas Antanas. *Policijos teisės vadovėlis* (Kaunas: „Policijos“ laikraščio leidinys, 1933), 51.

¹³⁵⁵ Toliušis Zigmas, „Latvijos teismai“, *Teisė* 5 (1924): 32–38.

¹³⁵⁶ Byla Jurgis, „Žinios apie Estijos teismus ir teisinius žurnalus“, *Teisė* 26 (1934): 182–186.

¹³⁵⁷ Domeika Vladas? „Švedijos ir Suomijos teismų santvarkos bruožai“, *Teisė* 37 (1937): 115–122.

sausio 31 d. konstituciją, 1861 m. gegužės 24 d. įstatymą, kuriais teisimai įgijo stipresnį nepriklausomumo statusą, kilusį poreikį kontroliuoti viešąją valdžią nepriklausomo teisėjo. Autorius pateikė lyginamuosius Vokietijos, Prancūzijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, Anglijos, Belgijos, Italijos, Graikijos, Austrijos-Vengrijos, Jugoslavijos aspektus ir tvirtino, kad administracinė justicija vystosi tarp „anglosaksoniško ir prancūziško“ kraštutinumų. Autorius straipsnyje didesnę dėmesį skyrė Vokietijos administracinių teismų istorijai ir raidai. Straipsnis unikalus tuo, kad jame pirmą kartą Lietuvos teisėje paminėta administracinė procedūra, tiesa, tada ji buvo vadinama administracine bylosena („biuriškas administracijos reikalų atlikimas“). Teisėjas rašė apie nutarimų byloseną („ne teisininkų kolegijos“), administracinio ginčo teiseną arba administracinio teismo teiseną (procesas administraciniame teisme) Vokietijoje.¹³⁵⁸ Tuometinėje literatūroje šiek tiek rašyta ir apie Klaipėdos krašto administracinę teisimą¹³⁵⁹ (plačiau žr. I dalies 6.1 poskyrį).

Tyrinėdami atskiras sritis, teisininkai paminėdavo administracinę teisimą. Antai M. Klimkaitis, rašydamas apie policijos teises ir pareigas, užsiminė apie valstybės polinkį kištis į privatų asmenų gyvenimą, paneigiant jų pilietines konstitucines teises. Autoriaus nuomone, kaip tik būtų pravertęs administracinis teismas, turėjęs konstatuoti privataus arba viešojo intereso pažeidimą.¹³⁶⁰

A. Tamošaitis, analizuodamas konstitucinę teiseną Austrijoje, minėjo Austrijos administracinę teisimą.¹³⁶¹ V. Fridšteinas, tyrinėdamas viešosios atsakomybės institutą, analizavo Prancūzijos Valstybės tarybos jurisprudenciją, kurioje buvo sukurti viešosios atsakomybės pagrindai.¹³⁶²

V. A. Dambrava rašė apie administracinių aktų priėmimo principus disertacijoje „Administracinės procedūros principai“, kurią apgynė Insbruko universitete.¹³⁶³

¹³⁵⁸ Hesse Antanas. „Apie teisinę valdymo kontrolę“, *Teisė* 38 (1937): 171–179.

¹³⁵⁹ Burkevičius Vilhelmas Žanas, „Iš Klaipėdos Krašto teisingumo žinybos“, *Teisė* 22 (1932): 95.

¹³⁶⁰ Klimkaitis Martynas/ Mikas? „Policijos teisės ir pareigos“, *Teisė* 51 (1940): 174.

¹³⁶¹ Tamošaitis Antanas, „Austrijos konstitucijos teismas“, *Teisė* 9 (1926): 23–32.

¹³⁶² Fridšteinas Viktoras, „Valstybės atsakomybė už nuostolius, padarytus valdininkų neteisėtais veiksmais“, *Teisė* 43 (1938): 267–278.

¹³⁶³ Dambrava Vytautas Antanas. „Grundzüge des Verwaltungsverfahrens“ (Daktaro disertacija, Universität Innsbruck, 1946). Rankraščio teisėmis iš Insbruko universiteto ir Tirolio žemės bibliotekos (Universitäts- und Landesbibliothek Tirol).

2.5. Užsienio teisininkai apie administracinius teismus

1938 m. publikuotame Paryžiaus universiteto dėstytojo A. Mestrè straipsnyje apie Prancūzijos Valstybės tarybą¹³⁶⁴ buvo dalykų, kurių nebuvo aprašęs nė vienas Lietuvos mokslininkas, pavyzdžiui, atpasakota 1873 m. Ginčų teismo išnagrinėta byla *Blanco*, kurioje pirmą kartą nustatyti viešosios atsakomybės pagrindai bei siekta atskirti viešąją teisę nuo privatinės. Byloje Valstybės taryba „įsakmiai nurodė“, kad Prancūzijos civilinio kodekso 1382 straipsnyje įtvirtintas civilinės teisės principas „Kas dėl savo kaltės kitam padaro žalą, tas turi ją atlyginti“ „yra visiškai netaikintinas valstybės atsakomybei, kuri nesanti nei bendra, nei absoliuti, bet turinti savas taisykles [išretinta autoriaus], kurios kinta pagal viešąsias tarnybas, nes tenka derinti valstybės ir privačių asmenų teises.“¹³⁶⁵

Be Prancūzijos Valstybės tarybos formavimosi raidos, struktūros, mokslininkas pasidalijo pačiomis naujausiomis Valstybės tarybos jurisprudencijoje formuojamomis viešosios atsakomybės tendencijomis. Jų nurodyta šešios, pateikiant pavyzdžių ir dėl valstybės atsakomybės be kaltės, ir dėl naujai sukurtos „negalimų numatyti įvykių teorijos, kurios tikslas buvo neleisti subankrutuoti viešųjų tarnybų koncesininkams, kai aplinkybės, kurių nebuvo galima numatyti sutartį sudarant, iš pagrindų pakeitė koncesinės sutarties sąlygas.“¹³⁶⁶ A. Mestrè akcentavo tris dalykus, dėl kurių Prancūzijos „administracinio teisingumo institucija“, t. y. Vals-tybės taryba buvo kritikuojama: pirma, administracinių ir civilinių teisi- nių santykių atribojimo keliai sunkumai, antra, sunkumai, atleidžiant teisėjus, trečia, Valstybės tarybos, kaip administracinio ir teismo sub- jektų, vaidmenų suderinamumas.

1931 m. publikuotame estų administracinės teisės specialisto A. T. Kli- mano straipsnyje apie Estijos administracinę teisimą¹³⁶⁷ nurodoma, kad administracijos veiksmų teisėtumą Estijoje prižiūrėjo dviejų pakopų admi- nistraciniai teismai (apygardos teismai ir Valstybės Teismo administracinė sekcija), inkorporuoti į bendrosios kompetencijos teismų sistemą. Straips- nyje detalai aprašoma šių teismų kompetencija, proceso šalių teisinis sta-

¹³⁶⁴ Mestrè Achille, „Prancūzijos Valstybės Taryba“. Vertė S. Žakevičius, *Teisė* 42 (1938): 191–202.

¹³⁶⁵ *Ibid.*, 197. Plačiau apie šią bylą žr.: Deviatnikovaitė Ieva, *Užsienio šalių ir ES admi- nistracinė teisė* (Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017), 15–16.

¹³⁶⁶ Mestrè, *supra note*, 1364: 189–199.

¹³⁶⁷ Kliemann Artur-Töleid, „Estijos administracinis teismas“, *Teisė* 20 (1931): 24–44.

tusas, procesinis veiksnumas, teisnumas, teisės ir pareigos, *locus standi*, administracinio teismo proceso pradžia, teismo posėdžių, sprendimų priėmimo tvarka, teismo priimtų sprendimų apskundimo tvarka, sprendimų vykdymas, kompetencijos ginčų nagrinėjimo tvarka. Reikia pripažinti, kad Estijoje administracinis teisminis procesas ir apskritai administracinių aktų teisėtumo kontrolės institutas buvo gerokai labiau išsivystęs negu Lietuvoje.

2.6. Administracinis teismas spaudoje

Pirmą kartą apie administracinę teisimą užsiminta specializuotame žurnale „Policija“ 1925 m. Straipsnį parašė anonimas „V“. Straipsnyje autorius skatino kuo greičiau steigti administracinę teisimą: „Teisme kiekvienas galės ginti savo teisę, <...> o administracija išvengs daug dažnai nepamatuotų ir neužsitarnautų užmetimų, dirbant sunkų valstybinį darbą.“¹³⁶⁸ 1926 m. kitas anonimas „X“ rašė apie administracijos veiksmų kontrolę.¹³⁶⁹ Šiame straipsnyje svarbu, kad autorius paminėjo, jog, įgyvendinant 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 68 straipsnio nuostatą, Teisingumo ministerija parengė administratyvinėms byloms teismo įstatymo projektą, kurio 1 straipsnyje buvo nustatyta, kad „teismo valdžia administratyvinėms byloms visoje Lietuvoje priklauso Kauno apygardos teismui ir vyriausiam Lietuvos tribunolui“ ir buvo numatyta prie Kauno apygardos teismo administracinėms byloms nagrinėti steigti „administratyvinių skyrių“. Šis skyrius turėjo nagrinėti apskričių viršininkų protestus prieš valsčių apskričių ir miestų savivaldybių organų nutarimus, paliepimus, veiksmus ir apsileidimus tarnyboje, valstybės įstaigų ir valstybės valdininkų skundus prieš nutarimus, paliepimus, veiksmus ir apsileidimus tarnyboje, miestų, valsčių ir apskričių savivaldybių organų, privačių asmenų, bendrovių skundus prieš nutarimus, paliepimus, veiksmus ir apsileidimus tarnyboje, taip pat bylas, kurių nagrinėjimas administraciniame skyriuje buvo numatytas įstatymais. Beje, apie planus pagaliau įgyvendinti minėtos Konstitucijos 68 straipsnį užsiminė ir ministras pirmininkas L. Bistras, Seime 1925 m. rugsėjo 29 d. skaitydamas Ministerių Kabineto deklaraciją.

¹³⁶⁸ V.? „Administracinių teismų belaukiant“. *Policija* 12 (16) (1925): 5

¹³⁶⁹ X. „Administracijos veiksmų kontrolės klausimu“. *Policija* 10 (26) (1926): 6. Būta ir daugiau straipsnių žurnale „Policija“, kuriame vienaip ar kitaip buvo užsiminta apie administracinę teisimą. Žr.: Undraitis, J? „Administracinio baudymo aktualijos“. *Policija* 14–15 (1939): 265–267.

1937 m. balandį laikraštyje „XX amžius“ išėjo straipsnis, kuriame savo palankią nuomonę ir mintis apie administracinę teisimą išreiškė buvęs teisingumo ministras A. Tumėnas.¹³⁷⁰ Ministras įvardijo pagrindines, jo nuomone, priežastis, trukdančias įsteigti Lietuvoje administracinę teisimą. Politikai manė, kad administracinis teismas trukdys administracijos aparatui „normalų veikimą“ ir kad pavojinga pavesti Vyriausybės valdymo aktus teisminei kontrolei dėl „teisėjų kadro“, nes „ne visos valstybės esančios pakankamai politiškai subrendusios, kad teismo proceso tvarka galėtų būti suderinta su vyriausybės aktų tikslumu.“¹³⁷¹ Maža to, buvęs ministras akcentavo, kad tai, jog valstybėje nėra administracinio teismo funkcijos, politikai pateisina tuo, kad Lietuvos Valstybės Konstitucija neįgaliojo to daryti, taip pat ir tuo, kad nėra administracinį procesą reglamentuojančio įstatymo. A. Tumėno nuomone, tokie argumentai negalėjo pateisinti administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės nebuvimo. Jo nuomone, tokią funkciją galėjo atlikti ir bendrosios kompetencijos teismai. Bet kartu buvęs ministras atkreipė dėmesį, kad bendrosios kompetencijos teismai turėjo pakankamai darbo, tad būtina buvo steigti atskiras teismines institucijas. Tai yra ne konstitucinis, o „paprastas teismų organizacijos klausimas“, kurį sprendžiant būtų galima pasitenkinti steigiant daugiau etatų bendrosios kompetencijos teismuose.

Ministras manė, kad administracijos aktų kontrolė gali būti atliekama bet kurioje konstitucinėje valstybėje. Jis sakė, kad „iš tradicijos teisėjo autoritetingumas visose valstybėse yra aukštesnis už kitų valstybės agentų autoritetą.“¹³⁷² Svarbiausia, kad „teisėjas nebūtų varžomas vykdydamas savo tarnybinius įsitikinimus, savo sąžinę.“¹³⁷³ A. Tumėnas pabrėžė teismo proceso viešumą kaip „tikresnę“ priemonę, verčiant teisėją vykdyti teisingumą. Buvęs ministras kritikavo „mistišką paslaptinę“, kuris žadino susidomėjimą viešu turtu, viešu reikalu. Ir tas nenuramintas susidomėjimas kėlė įtarimų, kaltinimų tiems, „kurie prisidengia valstybės aparato autoritetu.“¹³⁷⁴ A. Tumėnas pabrėžė, kad valdymo akto teisėtumo teisminis patikrinimas yra būtinybė puoselėti teisėtumui valstybėje ir „valdančiųjų psichikai pusiausvyroje išlaikyti.“¹³⁷⁵

¹³⁷⁰ „Administracinis teismas. Buvusio teisingumo ministro A. Tumėno nuomonė“, *XX amžius*, 1937 m. balandžio 16 d., 84/242, 3.

¹³⁷¹ *Ibid.*

¹³⁷² *Ibid.*

¹³⁷³ *Ibid.*

¹³⁷⁴ *Ibid.*

¹³⁷⁵ *Ibid.*

Apie administracinę teisimą žiniasklaidoje pasisakė ir daugiau tuometinių teisininkų. Antai advokatas V. Raulinaitis viename iš straipsnių bandė atskleisti administracinio teismo tikslą, kompetenciją, organizaciją.¹³⁷⁶ Jo nuomone, administracinio teismo prasmė ta, kad jis turi atlikti administracinių aktų teisėtumo kontrolę iš esmės. Straipsnio autorius paminėjo, kad ir Vyriausiasis Tribunolas, ir vidaus reikalų ministras, ir kai kurie kiti administracijos dariniai atlieka administracinio teismo funkciją, tačiau kol kas Lietuvoje nėra nepriklausomos ir kompetentingos instancijos, kuri pasisakytų visais ginčijamais administracinių aktų atvejais. V. Raulinaitis pabrėžė, kad piliečiai turi turėti teisę į įstaigą, sprendžiančią administracinius ginčus, ir kad administracinių bylų nenagrinėtų tie patys viešojo administravimo subjektai, kurių administraciniai sprendimai ginčijami: „Iš čia kyla reikalas įsteigti tokią instituciją, kuri tikrintų administracinių aktų teisėtumą ir galėtų atitaisyti tais aktais padarytus piliečiams ir krašto gyventojams nuostolius.“¹³⁷⁷ Advokatas pabrėžė, kad administracinio teismo kompetencija yra naujas Lietuvoje dalykas ir privalu pasimokyti iš kitų šalių patirties. Teisininkas apibūdino administracinio teismo kompetenciją taip: „spręsti visus administracijos organų aktus, kurių reikalu būtų pereitos hierarchinės instancijos, suinteresuotajai šaliai negavus patenkinimo jam rūpimu reikalu.“¹³⁷⁸ Mokslininkas nurodė, kokie aktai neturėtų patekti į administracinę teisminę kontrolę. Tai – teismų, Seimo aktai, aktai, susiję su užsienio politika, ekonomika, finansais, kariuomenės aktai, aktai dėl užsieniečių teisinio statuso, Respublikos Prezidento rinkimų, Seimo prezidiumo, Seimo komisijų rinkimų ir t. t. Tokiu būdu, pasak V. Raulinaičio, piliečiai įgytų teisę ginti savo pažeistas teises, o ir pati administracija „pakiltų savo pareigose ir būtų teismo sprendimais pamokoma, kaip reikia suprasti ir taisyti įstatymus“,¹³⁷⁹ taip pat „valstybės prestižas ir rimtumas piliečių akyse žymiai pakiltų.“¹³⁸⁰

V. Raulinaitis siūlė, taupant valstybės lėšas, tarnybinius ginčus dėl tarnautojų atleidimo nagrinėti administraciniuose teismuose. Maža to, jis

¹³⁷⁶ Raulinaitis, *supra note*, 518: 3.

¹³⁷⁷ *Ibid.*

¹³⁷⁸ *Ibid.*

¹³⁷⁹ *Ibid.*

¹³⁸⁰ *Ibid.* Apie administracinę teisimą V. Raulinaitis užsiminė ir kitose publikacijose: Raulinaitis Viktoras Pranas, „Administracinės reformos pagrindai“, *XX amžius*, 1940 m. kovo 18 d., 63/1114, 6; Raulinaitis Viktoras Pranas, „Teismų organizacijos reikalu“, *Naujoji Romuva*, 16 (68) (1932): 364 -366; Raulinaitis Viktoras Pranas, „Teismų organizacijos reikalu“, *Naujoji Romuva*, 17 (69) (1932): 393 -395.

siūlė ir ginčus dėl valstybės institucijų sukeltos žalos atlyginimo nagrinėti administraciniame teisme. Be to, jo nuomone, reikėtų dviejų instancijų administracinių teismų, nes reikalinga kasacinė instancija administracinėms byloms, kuri galėtų priklausyti Vyriausiajam Tribunalui. Tokiu atveju Vyriausiasis Tribunalas vienodintų administracinių teismų praktiką. Advokato nuomone, pakaktų Vyriausiajame Tribunale įsteigti Administracinį skyrių, kuris veiktų bendra Teismų santvarkos įstatymo nustatyta tvarka. O pirmosios instancijos administracinis teismas būtų atskira teisminė institucija, savo statusu prilygstanti Apeliaciniam rūmams. Pasak advokato, šių teismų teisėjai turėtų būti asmenys, turintys didelę profesinę patirtį bei esantys „aukštos moralinės ir mokslinės kvalifikacijos.“¹³⁸¹

Tuometinėje spaudoje pasirodė straipsnių, dažniausiai pasirašytų anonimiškai, apie tarnautojų padėtį. Manytina, juos rašė patys tarnautojai. Antai 1931 m. asmuo, pasirašęs slapyvardžiu „Bešalis“, parašė straipsnį, kaip tarnautojai kenčia nuo valdininkų intrigų:

*„Gera, jei įstaigos viršininkas ar departamento direktorius žmogus teisingas ir nesivadovauja sentimentais. Bet gyvenimo praktikoje dažnai būna kitaip. Pasitaiko, kad dėl nepatikusios fizionomijos ar dėl kitų valdininkų intrigų ne vienam valdininkui jau teko nustoti tarnybos ir kartu duonos kėsnio.“*¹³⁸²

Žemesnio rango tarnautojai, pasak autoriaus, niekaip nėra apsaugoti nuo visagalių viršininkų nuožiūros, jie niekada nežino, kas jų laukia kitą dieną. Autorius teigė, kad „Lietuvoje jau pribrendo administracinio teismo steigimo klausimas“,¹³⁸³ nes teismas nagrinės tarnautojų atleidimo bylas nešališkai. Autorius išreiškė didelę viltį, kad Valstybės Taryba parengs Administracinio teismo įstatymo projektą, „kurio nekantraudama! laukia ne vienas tūkstantis valdininkų.“¹³⁸⁴

1936 m. žiniasklaidoje prakalbus apie ateityje rengsimą Administracinio teismo įstatymo projektą, spaudoje pasirodė žinių, kad valstybės tarnautojai iš Seimo laukia dviejų dalykų – Valstybės tarnybos įstatymo ir Administracinio teismo įstatymo, pabrėžiant, kad Lietuvoje administraciniai ginčai nagrinėjami tų pačių administracijos subjektų ir kad tai negali prilygti nepriklausomo teismo veiklai:

¹³⁸¹ *Ibid.*

¹³⁸² „Dėl valdininkų iš tarnybos šalinimo. Administracinio teismo reikalu“, *Diena*, 1931 m. balandžio 19 d., 16/140: 8.

¹³⁸³ *Ibid.*

¹³⁸⁴ *Ibid.*

*„Teismas visuomet pajėgs nuosekliau ir realiau pažvelgti į iškeltojo klausimo esmę ir tuo būdu padės išvengti daug tos negerovės ir skriaudos tarnautojų atžvilgiu, kas pasitaiko dabartinėje mūsų administracinių konfliktų sprendimų praktikoje.“*¹³⁸⁵

1937 m. rugsėjį pasirodė dar viena publikacija, skirta administraciniam teismui aptarti.¹³⁸⁶ Ji buvo anonimiška, pasirašyta raide „D.“ Iš turinio spręstina, kad ją rašė tarnautojas. Autorius atkreipė dėmesį, kad dažnai skundžiamasi dėl darbininkų statuso, pamirštant tarnautojų padėtį. Jis pakvietė atskirti sąvokas „valdininkas“ ir „tarnautojas“, tvirtindamas, kad valdininkai yra tie, kurie savo nuožiūra tvarko įstaigas, turi sau pavaldžių asmenų, yra atleidžiami labai retai, išskirtiniais atvejais, jiems visada skiriamos atostogos, įvairios privilegijos. Visai kita padėtis klostėsi su tarnautojais – pasiuntiniais, šveicoriais, sargais, raštininkais, nes jie priklauso nuo savo viršininkų valios. Autorius tvirtino, kad buvo tokių tarnautojų, kurie dirbo po 12–18 valandų per parą, neatostogavo keletą metų, o medicinos pagalba jiems sunkiai prieinama, nors į pensijų fondą jie moka nemažus nuošimčius nuo atlyginimo, bet gydytis turi savo lėšomis. Dar blogiau, pasak autoriaus, yra su laisvai samdomais tarnautojais: „Tai lyg pilietinių teisių neturį žmonės.“¹³⁸⁷ Autoriaus nuomone, tokią sudėtingą tarnautojų padėtį pagerintų administracinis teismas. Lietuvoje būtinas administracinis statutas, nustatantis tarnautojų statusą ir numatantis teisimą, nagrinėjantį tarnybinius ginčus. Autoriaus pastebėjimais, tarnautojai atleidžiami be jokių tyrimų, pakanka viršininko siūlymo ir atestacijos, kuri dažniausiai organizuojama šališkai. Autorius baigė savo straipsnį, tvirtindamas, kad, priėmus administracinį statutą, tarnautojų teisės būtų labiau apsaugotos. Jis nurodė:

*„Administracinis teismas Lietuvoje reikalingas. Tokius teismus turi daugelis kultūringų Europos valstybių. Tokio teismo laukia ir Lietuvos tarnautojai.“*¹³⁸⁸

Administracinis teismas valstybės tarnautojų / valdininkų buvo suprantamas taip:

„Šis teismas svarstytų piliečių skundus dėl valdžios administracinių baudų ir taip pat suteiktų ramybės valdininkams, nes ir nepagrįstas

¹³⁸⁵ „Ko tarnautojai laukia iš tautos atstovybės“, *XX amžius*, 1936 m. spalio 8 d., 90, 4.

¹³⁸⁶ D. „Opiu klausimu“, *Darbininkas*, 1937 m. rugsėjo 18 d., 37/924, 1.

¹³⁸⁷ *Ibid.*

¹³⁸⁸ *Ibid.*

*valdininko atleidimas iš tarnybos galėtų būti skundžiamas administraciniam teismui.*¹³⁸⁹

Administracinio teismo klausimas buvo gvildenamas ir išeivijoje.¹³⁹⁰ Antai K. Šidlauskas, emigravęs Lietuvos teisininkas, rašė apie administracinį teisimą. Tiesa, jis daugiau analizavo amerikiečių patirtį. Vis dėlto pateikė keletą svarbių minčių. Teisininkas tvirtino, kad tokioms valstybėms kaip Lietuva, kurios ilgai buvo pavergtos svetimųjų, būdinga bendra žymė: jų gyventojai nusistatę prieš valdžią ir valdininkus. Pasak autoriaus, šį įsitikinimą sunku pakeisti, net išsivadavus iš vergijos. Todėl būtina administracijos aparatą taip sutvarkyti, kad pilietis būtų tikras, kad jis visada gali ieškoti tiesos. O tokią garantiją, pasak autoriaus, gali duoti tik administracinis teismas. K. Šidlauskas reziumavo ir paskutinį nepriklausomos Lietuvos dešimtmetį – režimas buvęs nepalankus nei atpratinti valdininką nuo savivalės, nei įpratinti pilietį patikėti valdininko veiksmų teisėtumu ar sprendimų teisingumu.¹³⁹¹ JAV išspausdintame straipsnyje K. Šidlauskas rašė:

„Atstaciūs Lietuvos nepriklausomybę, teks pagalvoti ir apie administracinio teismo įvedimą Lietuvoj, todėl pravartu bent apgraibomis pažinti ir JAV adm. teismų sistemą, iš kurios galbūt šį tą galima būtų pasiskolinti.“¹³⁹²

Kitame leidinyje K. Šidlauskas rašė apie būsimą Lietuvoje administracinį teisimą ir vėl pabrėžė būtinybę jį steigti, kai tik bus galimybė kurti „naujosios Lietuvos konstitucijos reikalavimą“:¹³⁹³

„Mes neturime pasiduoti iliuzijoms, kad po dviejų istorijoje kruviniausių okupacijų, mūsų tauta bus pasiekus tokios aukštos visuomeniškos moralės, jog ir be didesnių konstitucinių garantijų mūsų politinis gyvenimas pasieks aukštą tobulumo laipsnį.“¹³⁹⁴

¹³⁸⁹ „Iš Seimo darbuotės“, *Žemaičių prietelius*, 1936 m. lapkričio 1 d., 42/566, 10.

¹³⁹⁰ Apie tai rašė O. Ruželytė. Žr.: Ruželytė Ona, „Teismų sistemos problematika lietuvių išeivijos teisininkų darbuose“, *Lietuvos mokslas* V, 15 (1997): 218–219.

¹³⁹¹ Šidlauskas Kazys, „Administracinio teismo problemos“, *Aidai*, 1954, 3, 128–132; Šidlauskas Kazys, „Apie JAV administracinių teismų procesą“, *Teisininkų žinios* 19/20 (1957), 4–8.

¹³⁹² Šidlauskas Kazys, „Apie JAV administracinių teismų procesą“, *Teisininkų žinios* 19/20 (1957): 8.

¹³⁹³ Šidlauskas Kazys, *Svarstybos visuomeniniais ir teisiniais klausimais* (Florida, St. Petersburg, 1987), 42–45.

¹³⁹⁴ *Ibid.*, 45.

Emigravęs Lietuvos teisininkas lyginamuoju aspektu rašė ir daugiau apie piliečių apsaugą nuo galimos valdininkų savivalės.¹³⁹⁵ Buvo ir kitų emigravusių teisininkų, paminėjusių administracinio teismo klausimą tarpukario ir būsimoje nepriklausomoje Lietuvoje. Antai J. Kairys rašė, kad, atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, reikės galvoti apie administracinio ir darbo teismų steigimą.¹³⁹⁶ Sovietinėje Lietuvoje likę teisininkai beveik nerašė apie tarpukariu keltą administracinio teismo klausimą.¹³⁹⁷

* * *

Lietuvos teisininkų draugija taip pat prisidėjo prie administracinio teismo idėjos plėtojimo tarpukariu. Prisiminkime, kad kaip tik dėl šios draugijos paskelbto konkurso M. Römeris parašė iki šiolei fundamentaliausią administracinės teisės monografiją „Administracinis teismas“ (apie tai žr. III dalies 1.1 poskyrį). Draugija organizavo viešas paskaitas, kuriose kalbėta ir apie administracinę justiciją (1924 m. skaitė Z. Toliušis,¹³⁹⁸ 1937 m. – A. Mestrė¹³⁹⁹), ir apie Administracinio teismo įstatymo projektą,¹⁴⁰⁰ ir apie 1922 m. kovą parengtos Konstitucijos dalies, susijusios su teismais, projektą, kuriame Teisininkų draugija siūlė įtvirtinti ir konstitucinę, ir administracinę teisminę kontrolę¹⁴⁰¹ (apie tai žr. II dalies 1.1.1 poskyrį). Be to, Lietuvos teisininkų draugija pasirūpino išleisti Valstybės Tarybos nuomones teisės klausimais, kurie dažniausiai kildavo iš administracinių teisinių santykių,¹⁴⁰² o svarbiausias indėlis – žurnale „Teisė“ spausdinami straipsniai apie administracinės teisės institutus, tarp jų ir administracinių aktų teisėtumo teisminę kontrolę (žr. III dalies 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 poskyrius).

¹³⁹⁵ Šidlauskas Kazys, „Piliečių saugojimas nuo valdžios sauvlio (trumpas Europos ir JAV teisės sistemų palyginimas)“, *Teisininkų žinios* 25/26 (1958): 7–8.

¹³⁹⁶ Kairys Juozas, „Kai kurių teisinių problemų išvakarėse“ *Teisininkų žinios* 6 (1954): 4–5.

¹³⁹⁷ Murka J? Administracinis teismas (1942–1943). Mašinraštis. NMB RS, PR-707.

¹³⁹⁸ L. Š., J. G., „Žvilgsnis praeitin“, *Teisininkų žinios* 27/28 (1965): 8–11.

¹³⁹⁹ A. Mestrė paskaita apie Prancūzijos Valstybės Tarybą, skaityta Lietuvos teisininkų draugijoje 1937 m. rugsėjo 6? d. Vertė S. Žakevičius, *Teisė* 42 (1938):191–202.

¹⁴⁰⁰ „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Teisė* 44 (1938): 522–525.

¹⁴⁰¹ „Teisininkų draugijos Konstitucijos projektas, kiek jis liečia Teismą“, *Teisė* 1 (1922): 51.

¹⁴⁰² *Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais 1929–1937* (Kaunas: „Spindulio“ B-vės spaustuvė, 1937); Stravinskas Petras, „Valstybės tarybos nuomonės teisės klausimais“, *Teisė* 40 (1937): 486.

2.7. Studentai apie administracinę teisimą

Kaip minėjome, iš apytiksliai tūkstančio Teisių fakulteto studentų tik du savo baigiamuosiuose darbuose analizavo administracinio teismo instituciją. Apžvelgiame šiuos darbus, tačiau prieš tai trumpai aptariame, ar apskritai Teisių fakultete administracinės teisės paskaitose buvo dėstoma apie administracinių aktų teisėtumo teisminę kontrolę.

Administracinės teisės dalykas pradėtas dėstyti 1922 m. Lietuvos universiteto Teisių fakultete. Jį apie penkiolika metų dėstė profesorius V. Biržiška, tiesa, daugiau nuveikęs bibliografijos, knygotyros, lituanistikos, biografistikos, dokumentotyros srityse negu administracinės teisės moksle. Administracinės teisės vadovėlių tarpukario Lietuvoje nebuvo parašyta. Studentai rašė: „Administracijos teisė ir jos dėstymas buvo vienas iš monotoniškiausių ir neįdomiausių dalykų. Nebuvo tinkamos medžiagos pasiruošti kursui. Ruošiasi iš užrašų, kurie ne tik mokė, bet dažnai ir klaidino.“¹⁴⁰³ Taigi apie administracinės teisės paskaitų turinį galime spręsti tik iš studentų parengtų administracinės teisės konspektų pagal V. Biržiškos¹⁴⁰⁴ ir S. Žakevičiaus skaitytas paskaitas¹⁴⁰⁵ bei administracinės teisės, kaip dėstomo dalyko, programų.^{1406 1407}

Administracinės teisės konspektuose ir programose, pagal V. Biržiškos paskaitas, administraciniam teismui buvo skiriama paskutinė ir labai glaustai pateikiama tema. Galbūt taip buvo dėl to, kad studentai apie administracinių aktų teisėtumo kontrolę studijavo iš M. Römerio monografijos „Administracinis teismas“. Beje, daug profesionaliau ir išsamiau apie administracinių aktų teisėtumo teisminę kontrolę buvo dėstyta M. Römerio konstitucinės teisės paskaitose (žr. II dalies 1.1.2, 1.1.3, 1.1.5

¹⁴⁰³ L. Š., „Lietuvos teisininkų draugija“, *Teisininkų žinios* 27/28 (1965), 23.

¹⁴⁰⁴ *Administracinės teisės konspektas*. Pagal prof. Biržiškos programą (Rankraščio teisėmis, 1935); Biržiška Vaclovas, *Administracinės teisės programa* (Kaunas: VDU Teisių fakultetas, 1937); Vanagas Stasys, *Administracinė teisė (užrašai), paruošti prisilaikant 1936/1937 m.m. prof. Biržiškos administracinės teisės programos* (Rankraščio teisėmis, 1937).

¹⁴⁰⁵ Vilutis, *supra note*, 382.

¹⁴⁰⁶ *Teisių fakulteto apyskaita 1922–24 mokslo metams. Teisių fakulteto darbai* (Kaunas, 1924); *Teisių fakulteto programos 1931/1932 m. Administracinės teisės programa. Dėst. V. Biržiška*. (Kaunas: Vytauto Didžiojo Teisių fakulteto leidinys, 1931), 4.

¹⁴⁰⁷ Plačiau apie administracinės teisės dėstymą žr.: Deviatnikovaitė Ieva, „Administracinė teisė V. Biržiškos akimis“, *Teisė* 108 (2018): 35–50; Deviatnikovaitė Ieva, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 68–70.

ir t. t. poskyrius).¹⁴⁰⁸ Antai ir jo dėstomos konstitucinės teisės programoje keletas temų skirta teisės normų ir valdžios darbų teisėtumo klausimams, taip pat administraciniam teismui, jo istorinei raidai, administracinio teismo kompetencijos ir organizacijos variantams.¹⁴⁰⁹

Aukštesnės kokybės administracinės teisės paskaitų užrašai buvo publikuoti 1939 m. Konspektus sudarė Teisių fakulteto studentas P. Vilutis, pagal užsienio universitetuose besistažavusio Teisių fakulteto dėstytojo S. Žakevičiaus administracinės teisės paskaitas. Tačiau ir čia tema, skirta administracinei justicijai, nebuvo išdėstyta, nurodžius, kad „medžiagos apie teisinį gynimą pakankamai galima rasti prof. Römerio veikale „Administracinis teismas.“¹⁴¹⁰ Darytina išvada, kad ši M. Römerio monografija buvo pagrindinis šaltinis studentams mokytis ir suprasti administracinių aktų teisėtumo kontrolės aspektus. Matyt, tai taip pat buvo viena iš priežasčių, kodėl tik keli studentai rašė šia tema savo baigiamuosius darbus – monografijoje išdėstytus dalykus studentams turėjo būti per sudėtinga suprasti, ypač jeigu nebuvo tam specialiai skirtų paskaitų ar pratybų.

Teisių fakulteto studentas I. Zerdinas savo baigiamajame darbe analizavo administracinį teismą Austrijoje.¹⁴¹¹ Darbą kuravo ir vertino M. Römeris ir A. Janulaitis. Studentas išsikėlė tikslą išanalizuoti *de lege lata* Austrijos administracinio teismo organizaciją, t. y. valstybės, atstovaujančios Europos kontinentinei administracinio teismo sistemai, administracinio teismo istorinę raidą, kompetenciją, struktūrą, procesą. Studentas akcentavo, kad Austrijoje administracinis teismas nagrinėjo tik administracijos veiklos ar neveikimo teisėtumo klausimą, o tikslingumo klausimas nepateko į jo kompetenciją. Kreiptis į šį teismą buvo galima tik išsėmus visas administracijos skundimo tvarkos instancijas. O jeigu paskutinė instancija priklausė kolegialiam subjektui, kuriame veikė teisėjas, tai tokio sprendimo skųsti teismui galimybės nebebuvo. Autorius aptarė daugiau klausimų, pavyzdžiui, skundai keliamus reikalavimus, skundų padavimo terminus ir t. t.

¹⁴⁰⁸ Römeris, *supra note*, 1298: 171–176; 234–235; 241; Papildymai, 21–26.

¹⁴⁰⁹ *Teisių fakulteto programos 1931/1932 m. Konstitucinės teisės programa. Dėst. M. Römeris* (Kaunas: Vytauto Didžiojo Teisių fakulteto leidinys, 1931), 8, 10.

¹⁴¹⁰ Vilutis, *supra note*, 382: 152.

¹⁴¹¹ Zerdinas Izrailis, „Administracinis teismas Austrijoje“ (diplominis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 1932), VUB RS, f. 85-VDU219.

Paminėtinas studento S. Š. Natanavičiaus bandymas rašyti diplominį darbą tema „Administracinių aktų kontrolė byloje“. Tačiau šio darbo nebuvo leista gintis.¹⁴¹²

K. Narkevičius rašė apie administracinio teismo pradus Lietuvoje.¹⁴¹³ Jo darbu rėmėmės ir ne kartą citavome. Tačiau nemažą darbo dalį teisininkas skyrė ne tik Lietuvos realijoms, bet ir lyginamajai administracinei teisei – Anglijos, Prancūzijos. Studentas nurodė, kad Anglijoje administracinė valdininkų priežiūra buvo atimta iš monarcho ir perduota bendrosios kompetencijos teismams, todėl civiliniai teismai nagrinėjo ne tik privačių asmenų, bet ir asmenų bei valdininkų ginčus. Tačiau teismai nagrinėjo administracinius aktus ne kaip valstybės aktus, o kaip valdininkų privačius darbus, nes galiojo principas, kad „karalius negali daryti nieko blogo“, jis tobulas, kaip ir pati karūna, ir su monarcho vardu negali būti siejamas joks blogas, neteisėtas darbas. Taigi valdininkas civiline tvarka atsakydavo už savo veiksmus. Jis negalėdavo teisintis vyresnybės įsakymais jam atlikti vieną ar kitą veiksmą. Teisiniu būdu Anglijoje buvo kontroliuojami visi administraciniai aktai, taip pat ir valdininkų neveikimas. Tačiau valstybės atsakomybės institutas neegzistavo, preziumuojant, kad valstybė negalėjo būti teisėja savo pačios byloje. Vis dėlto egzistavo peticijos teisė, leidusi kreiptis į monarchą su skundais.

K. Narkevičius analizavo Prancūzijos administracinio teismo – Valstybės tarybos – vystymosi kelią, pabrėždamas, kad šios institucijos kompetencija plati, tačiau ji kontroliuoja tik administracinių aktų teisėtumą, tuo primindama kasacinį teismą. Kadangi tuo metu, kai K. Narkevičius rašė diplominį darbą, Prancūzijoje nebuvo įsteigti pirmosios instancijos administraciniai teismai, studentas nurodė, kokios institucijos atliko pirmosios instancijos administracinio teismo funkciją. Tai buvo prefektūrų tarybos, kurios kartu buvo ir administracijos subjektai. Jos nagrinėdavo ginčus dėl valstybės turtų perdavimo, viešųjų paslaugų, mokesčių, savivaldybių rinkimų. Prefektūrų tarybų sprendimai galėjo būti skundžiami Valstybės Tarybai. Studentas detalai aprašė ir Valstybės tarybos kompetenciją, teisenų rūšis ir pan.

K. Narkevičiaus darbą laikome vienu iš išsamiausių administracinės justicijos tyrimų, atliktų tarpukario Lietuvoje. Jo didžiausias indėlis yra

¹⁴¹² Teisių fakulteto tarybos 1937 m. birželio 10 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 631, ap. 12, b. 999, l. 32.

¹⁴¹³ Narkevičius, *supra note*, 15.

ne lyginamoji analizė, o Lietuvos realijų aprašymas, Vyriausiojo Tribunolo praktikos iliustracijos ir administracinio teismo istorijos raidos analizė tarpukario Lietuvoje. Monografijoje gausiai rėmėmės šiomis jo išvalgomis. Deja, šio studento likimas nežinomas. Tačiau iš darbo akivaizdu, kad tai galėjo būti vienas perspektyviausių administracinės teisės specialistų Lietuvoje. Baigiame monografiją K. Narkevičiaus diplominio darbo pabaigos žodžiais:

„Šiame darbe tyčia išnagrinėjau administracinio teismo pradus mūsų įstatymuose, kad būtų ryšku, kad tai teisėtumo netenkina. Norėdami, kad mūsų valstybė būtų teisinė, turime kuo greičiau turėti administracinę teisą, kuris būtų ne siauresnio masto, kaip mūsų išnagrinėtas projektas¹⁴¹⁴ numato.“¹⁴¹⁵

¹⁴¹⁴ Studentas turėjo galvoje 1936–1938 m. parengtus Administracinio teismo įstatymo projektus. Apie juos žr. II dalies 3.2 ir 3.3 poskyrius.

¹⁴¹⁵ Narkevičius, *supra note*, 15: 58.

IŠVADOS

Monografijoje atlikto tyrimo išvados grupuojamos į tris grupes, pagal knygos struktūrą: institucijos, atlikusios administracijos veiklos teisėtumo kontrolę, teisės aktai ir projektai, kuriais siekta įteisinti administracinių aktų teisėtumo kontrolę (administracinio teismo funkciją), akademinės tendencijos vystant mokslą apie administracinę teisę tarpukario Lietuvoje.

I. Tarpukario Lietuvoje administracinio teismo klausimas buvo nevienareikšmis. Vieni teisininkai (M. Römeris, A. Merkys ir kt.) tvirtino, kad administracinio teismo Lietuvoje nebuvo ir jį steigti būtina, kiti (S. Šilingas, A. Voldemaras ir kt.) buvo įsitikinę, kad jis veikė ir jo steigti nereikėjo. Pirmi aiškino, kad Vyriausiojo Tribunolo kompetencija tikrinti kai kurių administracijos subjektų veiksmų teisėtumą, įkūnijusi tik atributyvinę administracinio teismo funkciją ir atsitikinę administracinių aktų kvazikontrolę, nepakankama ir neužtikrinanti teisėtumo garantijų valstybėje, nes dažnai skundus nagrinėdavo tie patys asmenys, kurie juos ir priimdavo. Maža to, nebuvo vienos institucijos, kuri vienodai aiškintų įstatymus. Antri vengė administracinio teismo įsteigimo Lietuvoje dėl politinių įsitikinimų, dėl to, jog abejojo jaunos valstybės teisininkų kvalifikacija, jog nenorėjo, kad į administracijos reikalus kištųsi teisminės institucijos, jog trūko teisinio išprusimo ir žinių apie administracinę justiciją bei apskritai administracinę teisę.

Žvelgiant iš dabarties perspektyvos tvirtintina, kad tarpukario Lietuvoje administracinis teismas neveikė nei kaip atskira teisminė institucija, nei kaip bendrosios kompetencijos teismo skyrius. Tačiau buvo pastangų tokį teismą steigti. Lietuvoje buvo sudaromos institucijos, kurių tikslas vienaip ar kitaip susijęs su viešosios administracijos (valdininkų) veiklos teisėtumo kontrole. To reikėjo, nes jaunoje, ką tik paskelbusioje savo nepriklausomybę valstybėje nebuvo aiškaus supratimo apie teisinę valstybę, viešąją teisę, administracinę teisę ir jos principus, kurie ir pačioje Vakarų

bei Vidurio Europoje dar tik formavosi. Tad Lietuvoje valdininkų neteisėto elgesio su žmonėmis buvo apstu. Taigi politikams teko galvoti apie institucijas, kurios būtų įpareigosios stebėti ir nagrinėti žmonių skundus dėl valdininkų elgesio.

1. Administracinio teismo pirmtakais Lietuvoje laikytinos iš pradžių Lietuvos Valstybės Tarybos sudaryta Skundų komisija, Neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisija, vėliau Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisija, Seimo Skundų ir peticijų komisija, Seimo Peticijų komisija. Tai buvo komisijos, sudarytos iš Seimo narių, jos turėjo įkūnyti parlamentinės kontrolės instrumentą. Tačiau komisijoms teko užsiimti ne tik parlamentine, bet ir administracijos veiklos teisėtumo kontrole. Komisijos neturėjo pakankamai teisinių priemonių. Jos savo sprendimais tegalėjo konstatuoti administracinio akto ar kitų valdininkų veiksmų neteisėtumą, bet negalėjo nei šių aktų panaikinti, nei savo sprendimais sukelti teisinių pasekmių neteisėtai besielgiančiam valdininkui. Tai, kad joms buvo suteikti tam tikri teisiniai instrumentai, byloja pirmieji Lietuvoje teisės aktai, kuriuose išvelgtina administracinio proceso teisinio reguliavimo pėdsakų. Tai – 1918 m. balandžio 26 d. Lietuvos Valstybės Tarybos protokoliniu nutarimu patvirtintos komisijų sudarymo ir jų sprendimų priėmimo taisyklės, taip pat 1920 m. liepos 7 d. priimtas Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisijos statutas.

2. Veikiant įstatymų leidžiamosios valdžios skundų komisijoms, paraleliai vykdomosios valdžios institucijų sistemoje 1920 m. buvo sudaryta Ministerijų juriskonsultų komisija. Komisijai, be kita ko, suteikta kompetencija nagrinėti ginčus ir priimti sprendimus. Kaip tik dėl šios kompetencijos amžininkai Komisiją vadino administracinio teismo surogatu. Maža to, Komisijos veiklos statutas, priimtas 1920 m. kovo 10 d., laikytinas vienu iš pirmųjų teisės aktų nepriklausomoje Lietuvoje, kuriame išvelgtina jau nuodugnesnių, lyginant su Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos statutu, administracinio proceso teisinio reguliavimo užuomazgų. Vis dėlto Komisijos laikyti grynai administracinės justicijos institucija negalima, nes jos kompetencija nagrinėti ginčus ir priimti sprendimus, kaip ir kitos jos funkcijos, daugiausia pasireiškėdavo nuomonių teikimu, be to, su skundais į ją galėjo kreiptis tik atitinkami pareigūnai.

3. Likvidavus Ministerijų juriskonsultų komisiją, 1928 m. įsteigta Valstybės Taryba. Tai buvo konstitucinio lygmens institucija, jos teisinis sta-

tusas buvo iš pradžių įtvirtintas 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 54 straipsnyje, vėliau – 1938 m. Lietuvos Konstitucijos 104 straipsnyje. Minėtuose konstitucijų straipsniuose nerasime nė užuominos apie administracinių aktų teisėtumo kontrolę, tačiau ji išvelgtina Valstybės Tarybos įstatymo 3 straipsnyje, įtvirtinusiame, kad Valstybės Taryba turėjo pranešti Ministrų kabinetui ar atitinkamam ministrui apie pastebėtą vykdomosios valdžios priimtų administracinių aktų prieštaravimą įstatymams. Šia savo kompetencija Valstybės Taryba labiausiai priartėjo prie administracinio teismo idėjos. Deja, realybėje šia stebėjimo funkcija buvo retai naudojama – dažniau, ministrams paprašius, buvo aiškinamos įstatymų normos, o ne nustatomi administracinių aktų neteisėtumo faktai.

4. Nors Lietuvos teismų santvarką ir kompetenciją reglamentuojančiuose teisės aktuose buvo užsiminta tik apie civilines ir baudžiamąsias, o ne administracines bylas, vis dėlto, remiantis specialiaisiais įstatymais, bendrosios kompetencijos teismams buvo suteikta jurisdikcija kontroliuoti vienos ar kitos viešosios administracijos institucijos priimtų aktų, kitų atliktų veiksmų teisėtumą. Vyriausiasis Tribunolas kaip „administratyvinis“ teismas nagrinėjo asmenų skundus dėl viešosios administracijos priimtų sprendimų pagal įvairių įstatymų normas. Apytiksliai į jį buvo galima kreiptis dėl dešimties institucijų ar valdininkų, politikų priimtų sprendimų teisėtumo. Taigi Vyriausiojo Tribunolo, kaip administracinio teismo funkcija, buvo ne bendroji, o atributyvinė, t. y. numatyta ne jo kompetenciją nustatančiame įstatyme, o atitinkamas viešas sritis reguliuojančiose specialiosiose teisės normose.

Kai kuriose srityse pirmąja instancija bylas nagrinėdavo žemesnės instancijos teismai – iš pradžių taikos teisėjai, vėliau – apygardų teismai. Kai kuriose pirmąja instancija bylas nagrinėdavo aukštesnis pagal hierarchiją administravimo subjektas, pavyzdžiui, ministras, kurio sprendimai galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunalui.

Tačiau liko nemažai sričių, kuriose apskritai administracinių aktų teisėtumo teisminė kontrolė buvo neprieinama. Ji baigdavosi aukštesnės pagal hierarchiją administracijos priimamu sprendimu.

Tarpukario Lietuvoje nežinomas viešosios atsakomybės institutas, ypač kalbant apie žalos, sukeltos viešosios administracijos veiksmais ar neveikimu, atlyginimą. Lietuvoje galioję įstatymai leido teikti civilinius ieškinius viešajai administracijai tik tais atvejais, kai ji atstovaudavo valstybės turtui. Tokie ginčai būdavo nagrinėjami remiantis iš carinės Rusijos paveldėto Civilinės teisenos įstatymo normomis. Tačiau teismams buvo neprieinami

ginčiai dėl patirtos žalos, kurie kildavo iš viešosios teisės normomis reguliuojamų teisinių santykių, t. y. viešosios administracijos sprendimo, kuriuo ji įgyvendino valdymo funkcijas. Tarnybinės bylos taip pat nebuvo nagrinėjamos teismuose. Galiojo atsitiktinė valdininkų veiklos teisėtumo kontrolė, kuri reiškė, kad, nagrinėdamas bylą ir pastebėjęs neteisėtą administracinį aktą, teismas tokio akto netaikydavo. Vis dėlto ši priemonė buvo nepatikima teisėtumui užtikrinti, nes jokio atskiro sprendimo dėl neteisėto akto teismas nepriimdavo ir neteikdavo jokių teisinių išvadų.

5. Administracinio teismo funkciją atliko ir kitos institucijos – teismo pobūdžio komisijos, Ministrų kabinetas, kai kurie ministrai, Mokesčių departamento direktorius, Savivaldybių departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, per dvidešimt įvairiausių dviejų pakopų komisijų, Darbo inspekcijos departamentas prie Darbo socialinės apsaugos ministerijos, Prekybos ir pramonės rūmų prezidiumas, Savivaldybių reikalais skundams svarstyti komisija prie vidaus reikalų ministro, Žemės reformos valdyba, muitinė ir t. t.

Vadinamųjų „erzacadministracinių“ teismų buvo keletas rūšių – pirma, tokie, į kurių sudėtį pateko teisėjai ir kurie veikė kaip pirmosios instancijos administraciniai teismai bei kurių sprendimai galėjo būti skundžiami Vyriausiajam Tribunolui; antra, tokie, kuriuose nebuvo teisėjų ir kurių sprendimai pirmiausia galėjo būti skundžiami vidaus reikalų ministrui, o paskui teismams; trečia, tokie, kurių sprendimai negalėjo būti skundžiami teismams, t. y. galutine instancija kilusiam ginčui likdavo pats administravimo subjektas.

Sričių, kuriose kilę ginčiai negalėjo būti nagrinėjami teisme, buvo nemažai: valstybės tarnautojų socialinės garantijos, mokesčių, kilnojamąjį ir nekilnojamąjį privataus turto paėmimo valstybės, visuomenės ar kariuomenės reikalams atlyginimas, karinė prievolė, statyba, pilietybės įgijimas, netekimas, visuomeninių organizacijų steigimas ir kt.

Teisinis reguliavimas dėl administracinių aktų teisėtumo kontrolės buvo toks painus, nenuoseklus ir nevientisas, kad asmenys dažnai nesuprasdavo, kas – administracija ar teismas – kompetentingas nagrinėti vieną ar kitą ginčą. Vyriausiajam Tribunolui dėl to ne kartą teko atmesti skundus.

6. Didžiojoje Lietuvoje nebuvo įsteigto administracinio teismo, tačiau autonominiame Klaipėdos krašte veikė daugybė specializuotų teismų, tarp jų ir Krašto administracinis teismas, kuriam buvo suteiktas įgalioji-

mas kontroliuoti Krašto valdžios institucijų priimtų administracinių aktų teisėtumą bei neteisėtus aktus naikinti. 1933 m. Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyrius, be kita ko, tapo aukščiausiaja teismine instancija Krašto administracinėms byloms. Manytina, tai turėjo būti galutinė instancija Krašto administracinio teismo sprendimams.

Be to, 1935 m. Lietuvoje buvo įsteigtas Statutinis Teismas, kuris kai kuriomis savo funkcijomis bei keliamais reikalavimais jo teisėjams, priminė administracinį teismą.

II. Nors Lietuvoje nebuvo įsteigta teisminė institucija, kurios paskirtis būtų nagrinėti administracinių aktų teisėtumą, apie tokią instituciją pradėta kalbėti iš karto po to, kai buvo paskelbta Lietuvos nepriklausomybė. Pirmos užuominos apie „valdininkų“ teismą oficialioje aplinkoje užfiksuotos 1920 m., rengiant pirmąją nuolatinę Lietuvos Valstybės Konstituciją.

1. Iš išlikusių ir archyvuose saugomų dokumentų ryškėja tendencija konstitucionalizuoti administracinio teismo funkciją tarpukario Lietuvoje. Ypatingai ši tendencija akivaizdi rengiant 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstituciją ir 1938 m. Lietuvos Konstituciją. Deja, tik 1922 m. Konstitucija realiai įtvirtino teisminę administracinių aktų teisėtumo kontrolę. Tačiau ši nuostata liko neįgyvendinta – nebuvo įsteigtas administracinis teismas, o Administracinio teismo įstatymo projektas net nebuvo pradėtas rengti.

1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje nuostatos apie teisminę administracinių aktų teisėtumo kontrolę neliko, tačiau įtvirtintas naujas darinys vykdomosios valdžios institucijų sistemoje – Valstybės Taryba, kuri nebuvo teisminė institucija, nes teikdavo nuomones ir priklausė vykdomosios valdžios institucijų sistemai, be to, į Tarybą galėjo kreiptis tik vykdomosios valdžios institucijų atstovai.

Nors rengiant 1938 m. Lietuvos Konstitucijos projektą buvo planuojamas ne tik administracinio, bet ir konstitucinio teismų bei Statutinio Teismo konstitucionalizavimas, paskelbtame Konstitucijos tekste neliko administracinių aktų teisminės kontrolės pėdsakų, o 128 straipsnyje tiesiog įteisinta tuo metu galiojusi administracijos kontrolės sistema – administracijos veiksmus teisėtumo ir tikslingumo atžvilgiu tikrino aukštesnis pagal hierarchiją administracijos subjektas, specialiųjų teisės normų nustatytais atvejais teisėtumo atžvilgiu – teismai.

2. Tai, kad 1928 m. ir 1938 m. Lietuvos nuolatinų konstitucijų tekstuose nebuvo įtvirtinta administracinio teismo funkcija, nereiškė, jog buvo draudžiama ją nustatyti įstatymuose. Tad teisininkai rengė įstatymų projektus, kuriuose planuota įteisinti administracinių aktų teisėtumo kontrolę. Pirmiausia tai siekė padaryti M. Römeris, rengdamas Valstybės Tarybos statutą, pagal kurį Tarybai būtų buvusi suteikta teisėtumo priežiūra, taikoma visiems administraciniais aktams, ir dėl to būtų galėjęs kreiptis bet kuris suinteresuotas asmuo, aišku, specifine tvarka, ne tokia, kokia ji įprasta, kai veikia atskira teisminė institucija administracinių aktų teisėtumui tikrinti. Tačiau M. Römeris tikėjosi, kad ilgainiui Valstybės Tarybos teikiamos nuomonės dėl aktų teisėtumo taps autoritetingomis ir institucijos į jas atsižvelgs. Taip susiformavo administracinis teismas Prancūzijoje, to mokslininkas tikėjosi ir Lietuvoje. M. Römerio pasiūlytai Valstybės Tarybos administracinių aktų teisėtumo stebėjimo funkcijos įgyvendinimo idėjai buvo nepritaikiyta.

Tačiau M. Römeris nenuleido rankų ir stengėsi įdiegti administracinio teismo funkciją naujai teismų reformos proga rengiamame Teismų santvarkos įstatyme. Jame siūlyta steigti teismą tik ginčams dėl administracijos aktų teisėtumo tikrinimo, kuris tikrintų visų administracinių aktų teisėtumą, nebent įstatyme būtų numatytos išimtys, ir kuris būtų vienas visai respublikai ir pan. Tačiau nepavyko.

Buvo ir daugiau rengiamų įstatymų, kuriuose įžvelgtinos pastangos organizuoti administracinių aktų teisėtumo kontrolę, ne visada teisminę. Antai Valstybės kontrolės organų nutarimams skūsti įstatymo projekte numatyta steigti valstybės kontrolieriaus sprendimams skūsti Skundų tarybą. Buvo rengiamas atskiras įstatymas, kuriame numatyta dėl Klaipėdos krašto administracinio teismo sprendimų kreiptis į Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyrių, kaip aukščiausiąjį teismą Krašto administracinėms byloms. Taip pat rengiamas visas paketas įstatymų, susijusių su Statutinio Teismo įsteigimu. Visi šie projektai niekada netapo įstatymais.

3. Monografijoje aptariamos tematikos didžiausia vertybe, išlikusia iki šių dienų, laikytini Administracinio teismo įstatymo projektai. Pirmas Administracinio teismo įstatymo projektas buvo parengtas 1932 m. Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisijos. Kiti per dešimt projektų buvo rengiami 1937–1938 m. laikotarpiu IV Seimo sudarytos komisijos šiam įstatymui rengti. Įstatymų projektus rengiant didžiausias indėlis priklausė M. Römeriui ir A. Merkiui.

Abiejų laikotarpių projektai ir skyrėsi, ir buvo panašūs. Skyrėsi tuo, kad vėlesni projektai detaliau reglamentavo administracinio teismo proceso taisykles. 1932 m. projekte numatyta Administracinę teisnę steigti kaip skyrių aukščiausiosios instancijos teisme, o vėlesniuose projektuose – kaip atskirą teisminę instituciją. 1932 m. projekte planuota bendroji Administracinio teismo kompetencija, vėlesniuose – atributyvinė. Tačiau 1940 m. parengtame projekte siūlyta taip pat bendroji kompetencija. 1932 m. projekte Administracinio teismo kompetencija turėjo apimti visus tarnybinius ginčus, vėlesniuose – tik ginčus dėl atlygio už tarnybą. Vėlesniuose projektuose Administraciniam teismui planuota suteikti kompetenciją aiškinti ministro pirmininko ar Administracinio teismo pirmininko pateiktus teisės klausimus. Tokios kompetencijos 1932 m. projekte nerasime. 1936–1940 m. rengtuose projektuose suformuluoti neteisėto akto kriterijai. Tokių pirmajame projekte nebuvo. 1932 m. projekte nebuvo numatytas teisėjų atleidimo aspektas, vėlesniuose numatytas, tačiau nenurodant atleidimo pagrindų.

Projektai panašūs tuo, jog juose numatyta, kad administracinis teismas nagrinės administracinių aktų teisėtumą, o neteisėtą aktą ar jo dalį panaikins, tačiau nespęs dėl sukeltų administracinio akto teisinių pasekmių. Dėl civilinių neteisėto administracinio akto sukeltų pasekmių turėjo spręsti bendrosios kompetencijos teismai. Projektuose numatytas vienintelės instancijos administracinis teismas. Pagal projektus, administracinio teismo teisėjus turėjo skirti valstybės vadovas, pasiūlius Ministrų kabinetui arba ministrui pirmininkui. Visuose projektuose kandidatams į teisėjus, be bendrų reikalavimų, taikomų ir kitų teismų teisėjams, numatyta, kad administracinio teismo teisėjas turėjo turėti valstybės ar savivaldybės tarnyboje stažą.

4. Vietos savivaldos lygmeniu beveik visi savivaldybių subjektų veiksmai teisėtumo atžvilgiu galėjo būti tikrinami teisminių institucijų. Tiesa, išimtį iki 1937 m. sudarė skundai dėl taikomos administracinės atsakomybės pagal Įstatymą apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą. O štai, vadovaujantis 1919 m. priimtu Savivaldybių įstatymu, savivaldybių subjektų sprendimai galėjo būti tikrinami septyniose instancijose – valsčiaus ar miesto tarybos, apskrities tarybos, Savivaldybių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos, vidaus reikalų ministro, Ministrų kabineto, apygardos teismo ir Vyriausiojo Tribunolo. Tačiau dėl teisinio reguliavimo painumo, bylos ne visada buvo nagrinėjamos teis-

muose. 1931 m. įsigaliojus Vietos savivaldybės įstatymui, iš priežiūros institucijų grandinės buvo pašalintas Ministrų kabinetas.

III. Didžiausias indėlis į administracinės justicijos pagrindų kūrimą tarpukario Lietuvoje priklauso M. Römeriui. Jis pirmą kartą lietuvių kalba parašė monografiją „Administracinis teismas“, skirtą administracinei teisei ir procesui. Monografija unikali, joje pirmą kartą Lietuvoje gvildentas administracinės justicijos klausimas, analizuota administracinių aktų doktrina, įvardytos administracinio teismo proceso taisyklės, administracinio proceso principai, rašyta apie administracinės justicijos ir apskritai administracinės teisės šakos vystymosi raidos istoriją pasaulyje. M. Römeris, be abejo, nuveikė šioje srityje kur kas daugiau, nei tik publikavo monografiją. Jis administracinės justicijos klausimus gvildeno ir savo straipsniuose bei valstybinės teisės paskaitose. Maža to, M. Römerio indėlis neapsiribojo vien tik veikalų rašymu ir dėstymu. Jis siekė, kad administracinis teismas būtų realiai įsteigtas Lietuvoje, todėl rengė ar bendradarbiavo rengiant ne vieną Administracinio teismo įstatymo projektą.

Nors M. Römeris vienintelis taip nuodugniai domėjosi administracinių aktų teisėtumo teismine kontrole, buvo dar keletas teisininkų, kuriems rūpėjo administracinio teismo klausimas. Tai – K. Račkauskas, V. Fridšteinas, K. Narkevičius, Z. Toliušis. Dažniausiai šių teisininkų darbuose gvildinti lyginamieji administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės aspektai bei klausimai, susiję su administracinio teismo statusu ir kompetencija. Nuomonės galėjo skirtis, tačiau visi suvokė, kaip reikalingas ir būtinas administracinis teismas teisinėje valstybėje.

ŠALTINIAI IR LITERATŪRA

I. Teisės aktai, paskelbti leidiniuose „Laikinosios Vyriausybės žinios“ ir „Vyriausybės žinios“

- „Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai (Valstybės Tarybos priimta 1918 m. lapkričio mėn. 2 d.)“, Laikinosios Vyriausybės žinių papildymas, 1918, Nr. 1.
- „Lietuvos Valstybės Konstitucija“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100-799.
- „Lietuvos Valstybės Konstitucija“, Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 275-1778.
- „Lietuvos Konstitucija“, Vyriausybės žinios, 1938, Nr. 608-4271.
- „Akcizų ir finansinių monopolijų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 436-3042.
- „Bendro naudojimosi kelių ir tiltų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1921, Nr. 59-547.
- „Buto mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 489-3420.
- „Darbo pajamų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 388-2668.
- „Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 531-3684.
- „Draugijų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 522-3626.
- „Dvigubam mokesčiais apdėjimui išvengti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 391-2678.
- „Elektros energijos kainoms normuoti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 412-2840.
- „Gyvuliams globoti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 441-3068.
- „Ipotekos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 560-3892.
- „Įstatymas apie draugijas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 15.
- „Įstatymas apie palengvinimus kaliniams“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 8.
- „Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 5.
- „Įstatymas dėl atlyginimo už priverčiamą ne kilnojamųjų turtų nusavinimą, už laikiną jų paėmimą ir už sudarymą teisės dalyvauti jų naudojime“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 87-743.
- „Įstatymas miestų ir miestelių sienose ir jų pirmosios zonos srityje valstybės ir nusavintoms čišo ir nuomos teisėmis valdomoms žemėms sutvarkyti“, Vyriausybės žinios, 1926, Nr. 226-1475.
- „Įstatymas Suvalkų fronto atsitikimų tardymo komisijai sudaryti“, Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 68-611.
- „Kaimo statybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1939, Nr. 647-4717.

- „Karinės prievolės įstatymo papildymas“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 109-843.
- „Karinės prievolės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 538-3734.
- „Karių pensijų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 490-3426.
- „Keliams taisyti taisyklės“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 486-3298.
- „Kelių įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 361-2465.
- „Klaipėdos krašto Seimelio rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3279.
- „Knygynų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 510-3540.
- „Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 2-3.
- „Laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 151-1078.
- „Lietuvos atstatymo komisariato įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1925, Nr. 192-1303.
- „Lietuvos ir Britų Imperijos, Francūzijos, Italijos ir Japonijos Konvencija dėl Klaipėdos Teritorijos“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 169.
- „Lietuvos Steigiamojo Seimo Statutas“, Vyriausybės žinios, 1921, Nr. 71-635.
- „Ligonų kasų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 434-3033.
- „Miestų žemių tvarkymo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1938, Nr. 614-4330.
- „Milicijos įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 32-363.
- „Ministerijų juriskonsultų komisija“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 23-290.
- „Muitinių įstatai“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 164-1153.
- „Nakties darbo kepyklose įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 366-2494.
- „Namų savininkų skolų mokėjimui palengvinti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 444-3103.
- „Neapstatytų sklypų mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1939, Nr. 653-4768.
- „Papildomasai Lietuvos notariato sutvarkymo įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 18.
- „Pasų įstatų pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 358-2441.
- „Pradžios mokyklų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 541-3758.
- „Prekių ženklams saugoti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1925, Nr. 183-1241.
- „Prekybos, pramonės ir amatų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, 539-3742.
- „Prekybos registro įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1937, Nr. 574-3999.
- „Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 369-2520.
- „Savivaldybių įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 14.
- „Savivaldybių įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 168-1177.
- „Savivaldybių organų nutarimams ir įsakymams skelbti taisyklės“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 469-3294.
- „Savivaldybių rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1921, Nr. 62-553.
- „Seimo rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 98-793.
- „Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 467-3278.
- „Seimo rinkimų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 533-3704.
- „Seimo statutas“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 163-1152.
- „Seimo statutas“, Vyriausybės žinios, 1936, Nr. 550-3828.
- „Sėklų prekybos kontrolės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 438-3049.
- „Skerdyklų ir mėsos priežiūros įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1930, Nr. 337-2314.

- „Spaudos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 510-3538.
- „Spaustuvių ir spausdinimo reikmenų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 510-3539.
- „Statybos įstatymo pakeitimas (Įst. Rink. XII t. I d.)“, Vyriausybės žinios, 1929, Nr. 304-2036.
- „Statutinio Teismo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 474-3326.
- „Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisijos statutas“, Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 40-423.
- „Su apkrečiamomis augalų ligomis ir kenkėjais kovoti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 440-3063.
- „Susirinkimų įstatymas“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 20.
- „Susirinkimų ir pramogų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 393-2688.
- „Svetimšalių samdos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 499-3467.
- „Švenčių ir poilsio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1930, Nr. 328-2247.
- „Teisingumo ministro tarybos statutas“, Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 156-1098.
- „Teismų santvarkos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 419-2900.
- „Trianguliacijos ir topografinių nuotraukų ženklų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 410-2827.
- „Valstybės kontrolės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1926, Nr. 224-1461.
- „Valstybės Tarybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 283/1813.
- „Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1926, Nr. 221-1443.
- „Verslo pelno mokesčio įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 366-2493.
- „Veterinarijos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1929, Nr. 293-1933.
- „Viešaisiais keliais judėjimo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 480-3362.
- „Viešųjų darbų fondo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 431-2982.
- „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1929, Nr. 307-2068.
- „Vietos savivaldybės įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1931, Nr. 356-2419.
- „Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1934, Nr. 458-3193.
- „Vietos savivaldybės įstatymui vykdyti taisyklės“, Vyriausybės žinios, 1929, Nr. 309-2082.
- „Visuotinio Lietuvos žemės ūkio surašymo įstatymui vykdyti taisyklės“, Vyriausybės žinios, 1930, Nr. 339-2332.
- „Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1933, Nr. 412-2838.
- „Žemės mokesnių įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1923, Nr. 141-1019.
- „Žemės reformos įstatymo pakeitimas“, Vyriausybės žinios, 1925, Nr. 195-1323.
- „Žemės tvarkymo įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1935, Nr. 494-3446.
- „Žemės ūkio žemės įgijimui tvarkyti įstatymas“, Vyriausybės žinios, 1939, Nr. 642-4668.

II. Teisės aktai, paskelbti leidinyje „Klaipėdos krašto valdžios žinios“

- „Įstatymas apie Krašto Administratyvinio Teismo sutvarkymą“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1938, Nr. 63.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1931 m. sausio 7 d. paskelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1931, Nr. 4.

- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1934 m. rugpjūčio 8 d. skelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1934, Nr. 92.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1935 m. balandžio 9 d. skelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1935, Nr. 36.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1935 m. gegužės 22 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1935, Nr. 61.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1935 m. lapkričio 5 d. skelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1935, Nr. 120.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1936 m. kovo 5 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1936, Nr. 25.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1936 m. balandžio 24 d. skelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1936 m. gegužės 4 d., Nr. 48.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1936 m. birželio 20 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1936, Nr. 77.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1937 m. kovo 16 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1937, Nr. 30.
- „Klaipėdos krašto administracinis teismas 1937 m. gegužės 7 d. suteikė teisę Pagėgių kaimo arklių turgų laikyti galvijų ir arklių turgumi“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1937, Nr. 51.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1937 m. birželio 8 d. skelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1937, Nr. 74.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1938 m. vasario 12 d. nutarimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1938, Nr. 15.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo 1938 m. balandžio 21 d. skelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1938, Nr. 66.
- „Klaipėdos krašto administracinio teismo pirmininko dr. Treichler 1938 m. rugsėjo 3 d. skelbimas apie Krašto Administratyvinio teismo sąstatą“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1938, Nr. 88.
- „Klaipėdos krašto Direktorijos ir Lietuvos Vyriausybės įgaliotinio Klaipėdos kraštui 1924 m. gegužės 16 d. paliepimas sudaryti disciplinarinį teismą teisėjams, valstybės gynėjams ir notarams“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1924, Nr. 45.
- „Klaipėdos krašto direktorijos skelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1931, Nr. 5.
- „Klaipėdos krašto direktorijos 1931 m. rugsėjo 5 d. paskelbimas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1931, Nr. 100.
- „Klaipėdos krašto Seimelio 1933 m. rugsėjo 15 d. įstatymas apie ginčų, kilusių iš nuomos sutarčių, taikinimą Nr. 109“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1933, Nr. 104.
- „Pasiuntinių konferencijos nutarimas apie Klaipėdos kraštą“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1923 m. kovo 1 d., Nr. 22.
- Santarvės valstybių atstovo D. Ž. Odry 1920 m. rugsėjo 21 d. „Paliepimas apie pertaisymą vyriausiosios krašto valdžios“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1920, Nr. 41.
- Santarvės valstybių atstovo D. Ž. Odry 1921 m. vasario 11 d. „Paliepimas Nr. A212 dėl Jūrų įstaigos įsteigimo ir Jūrų nuopolių tardymo“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 19.
- Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. gegužės 9 d. „Paliepimas Nr. 244 kaslink sutvarkymo teisės sprendimo paskutiniojo instancijoje įsipirkimo reikaluose Klaipėdos Krašte“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 55.

- Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. rugsėjo 22 d. „Paliepimas Nr. A311 kaslink Valdybos Teismo sudėjimo“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 106.
- Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. rugsėjo 27 d. „Paliepimas Nr. A315“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1921, Nr. 110.
- Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. sausio 18 d. „Paliepimas Nr. A395 kaslink Valdybos Teismo sustatymo“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1922, Nr. 10.
- Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. vasario 13 d. „Paliepimas Nr. A409“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1922, Nr. 21.
- Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. liepos 5 d. „Paliepimas Nr. A314 kaslink Taikinimo įstaigų teisėtumų“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1922, Nr. 78.
- Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. rugsėjo 12 d. „Paliepimas Nr. A560 apie įsteigimą Krašto vertinimo teismo darbo ginčams“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1922, Nr. 113.
- „1929 m. lapkričio 28 d. Klaipėdos miesto vietos statutas apie pirklių teismą Klaipėdoje“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1930, Nr. 48.
- „1929 m. lapkričio 28 d. Klaipėdos miesto vietos statutas“, Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1930, Nr. 45.

III. Užsienio valstybių teisės aktai:

- „Constitution du 22 Frimaire An VIII“, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-22-frimaire-an-viii>.
- „Crown Proceedings Act 1947“, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/44/contents>.
- „Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire“, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704777/>.
- „Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits“, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000521091/>.
- „Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym“, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19220670600>.
- „Zákon č. 3 ze dne 2. listopadu 1918 o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů“, http://www.nssoud.cz/historie/3_1918.pdf.
- „Общее учреждение губернское“, <https://runivers.ru/bookreader/book388149/#page/1/mode/1up>.
- „Учреждение министерств“, <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/ministry.htm>.

IV. Oficialioji medžiaga ir dokumentų publikacijos

- „Lietuvių tautininkų sąjungos organizacijos įstatai ir programa“. Kaunas: „Švyturio“ B-vė, 1924.
- „Civilinės teisenos įstatymas su visais pakeitimas ir papildymais ir su Vyr. Tribunolo bei rusų Senato aiškinimais“. Kaunas: D. Gutmano knygynas, 1938.
- „Lietuvos Valstybės Konstitucija su paaiškinimais“. Išleido V. Jankūnaitė. Kaunas: 1922.
- „Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918“. Vilnius: Mokslas, 1991.
- „Lietuvių tautininkų sąjungos įstatai ir programa“. Kaunas, 1927.

„Klaipėdos krašto statuto aiškinimo byla Hagos tribunole“. Kaunas: Užsienio reikalų ministerijos leidinys, 1932.

„Savivaldybių įstatymas. Projektas“. *Savivaldybė* 8/39 (1926): 14–22.

Seimo stenogramos. I Seimo 1922 m. lapkričio 24 d. 4-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. I Seimo 1922 m. lapkričio 28 d. 5-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. I Seimo 1922 m. gruodžio 20 d. 13-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. I Seimo 1923 m. sausio 16 d. 18-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. I Seimo 1923 m. sausio 23 d. 20-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1923 m. birželio 8 d. 2-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1923 m. birželio 15 d. 3-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1923 m. birželio 16 d. 5-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1924 m. birželio 16 d. 108-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1924 m. birželio 17 d. 109-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1924 m. liepos 22 d. 113-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1924 m. liepos 23 d. 114-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1924 m. liepos 29 d. 117-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1924 m. gruodžio 19 d. 153-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1925 m. balandžio 3 d. 174-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. II Seimo 1925 m. rugsėjo 29 d. 196-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 9 d. 6-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 12 d. 7-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 15 d. 8-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. III Seimo 1926 m. birželio 22 d. 10-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. III Seimo 1927 m. vasario 25 d. 69-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. III Seimo 1927 m. kovo 8 d. 71-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. III Seimo 1927 m. balandžio 1 d. 76-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. rugsėjo 17 d. 3-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. rugsėjo 23 d. 4-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 15 d. 11-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. spalio 22 d. 13-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. lapkričio 20 d. 19-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1936 m. lapkričio 28 d. 22-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. vasario 5 d. 25-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. kovo 17 d. 32-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. balandžio 14 d. 36-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. balandžio 23 d. 39-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. balandžio 30 d. 42-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. rugsėjo 9 d. 44-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. rugsėjo 17 d. 45-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. spalio 21 d. 51-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. spalio 28 d. 52-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. gruodžio 3 d. 59-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1937 m. gruodžio 6 d. 60-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. sausio 31 d. 66-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. vasario 2 d. 68-ojo posėdžio protokolas.

Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. vasario 11 d. 69-ojo posėdžio protokolas.

- Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. balandžio 30 d. 84-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. rugsėjo 16. 90-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. spalio 4 d. 93-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. gruodžio 20 d. 107-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. gruodžio 23 d. 110-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1938 m. gruodžio 31 d. 111-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. vasario 23 d. 120-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. balandžio 5 d. 129-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. balandžio 14 d. 132-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. rugsėjo 19 d. 141-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. gruodžio 6 d. 160-ojo posėdžio protokolas.
Seimo stenogramos. IV Seimo 1939 m. gruodžio 30 d. 169-ojo posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1920 m. birželio 25 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1920 m. birželio 28 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1921 m. sausio 28 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1921 m. vasario 1 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1921 m. vasario 10 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1921 m. vasario 11 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1921 m. rugsėjo 27 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1921 m. gegužės 13 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1922 m. gegužės 30 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1921 m. birželio 22 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1921 m. liepos 5 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1922 m. vasario 24 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1922 m. kovo 8 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1922 m. kovo 14 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1922 m. balandžio 5 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1922 m. liepos 11 d. posėdžio protokolas.
Steigiamojo Seimo 1922 m. liepos 21 d. posėdžio protokolas.
Šalkauskis, K. *Civiliniai įstatymai (X tomo I dalis)*. Kaunas: „Literatūros“ knygyno leidimas, 1933.
Teisninkų draugijos Konstitucijos projektas, kiek jis liečia Teismą. *Teisė* 1 (1922): 51–53.
„Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais 1929–1937“. Kaunas: „Spindulio“ B-vės spaustuvė, 1937.
Veržbavičius, Levas. *Vyriausiojo Tribunolo praktika (Civilinių įstatymų X t. I d.) reikalu*. Kaunas: D. Gutmano leidinys, 1934.
Vyriausiojo Tribunolo praktika (1923 m. vasario 1 d., 1923 m. gegužės 23 d. sprendimai). *Teisė* 4 (1922–1923): 46–47.
Vyriausiojo Tribunolo praktika (Purickio bylos sprendimas). *Teisė* 7 (1925): 67.
Vyriausiojo Tribunolo praktika (1926 m. vasario 5 d. nutarimas). *Teisė* 9, (1926): 82.
„Vyriausiojo Tribunolo 1924 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys“. Paryšė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla. Kaunas: 1929.
„Vyriausiojo Tribunolo 1925 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys“. Paryšė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla. Kaunas: 1930.
„Vyriausiojo Tribunolo 1926 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys“. Paryšė ir išleido prisiekusieji advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla. Kaunas: 1930.

- „Vyriausiojo Tribunolo 1930 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys“. Pa-ruošė ir išleido advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla. Kaunas: 1931.
- „Vyriausiojo Tribunolo 1931 metų civilinių kasacinių bylų sprendimų rinkinys“. Pa-ruošė ir išleido advokatai Z. Toliušis ir V. Požėla. Kaunas: 1934.
- „Vyriausiojo Tribunolo 1924–1933 metų visuotiniųjų susirinkimų nutarimų rinkinys su Teisingumo ministerijos aplinkraščiais ir dalykine rodykle“. Kaunas: Karvelio ir Rinkevičiaus knygyno leidinys, 1934.
- „Vyriausiojo Tribunolo visuotiniųjų susirinkimų nutarimai, baudžiamųjų ir civilinių ka-sacinių bylų sprendimai V“. Žurnalo „Teisė“ priedas, Kaunas: 1934.
- „Vyriausiojo Tribunolo visuotiniųjų susirinkimų nutarimai, baudžiamųjų ir civilinių ka-sacinių bylų sprendimai XII“. Žurnalo „Teisė“ Nr. 34 priedas, Kaunas: 1936.
- „Vyriausiojo Tribunolo visuotiniųjų susirinkimų nutarimai, baudžiamųjų ir civilinių ka-sacinių bylų sprendimai XVI“. Žurnalo „Teisė“ Nr. 38 priedas, Kaunas: 1937.
- „Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai I“. Žurnalo „Teisė“ priedas Nr. 47, Kaunas: 1939.
- „Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai III“. Žurnalo „Teisė“ prie-das Nr. 49, Kaunas: 1939.
- „Vyriausiojo Tribunolo civilinių kasacinių bylų sprendimai 1933–1938“. Kaunas, 1938.

V. Archyvinė medžiaga

Lietuvos centrinis valstybės archyvas:

Fondas 379 – Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentas

Apyrašas 1, bylos 28, 86, 193.

Apyrašas 3, byla 16.

Fondas 383 – Užsienio reikalų ministerija

Apyrašas 7, bylos 630, 631, 632, 731, 755, 1320, 1321, 1496, 1717.

Fondas 631 – Vytauto Didžiojo universitetas

Apyrašas 12, byla 999.

Fondas 922 – Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarija

Apyrašas 1, byla 4.

Fondas 923 – Lietuvos Respublikos Ministrų kabinetas

Apyrašas 1, bylos 6, 24, 28, 57, 66, 86, 104, 122, 181, 186, 284, 332, 367, 381, 395 T.
1, 425, 427, 454, 470, 484, 492, 493, 524, 534, 544, 545, 556, 568, 573, 595, 603,
605, 638, 676, 677, 678, 679, 680, 689, 694, 696, 728, 729, 774, 811, 898, 907,
913, 914, 943, 946, 954, 962, 1025, 1080, 1114, 1120, 1190, 1193, 1351, 1352,
1356, 1364, 1390, 1467, 1507.

Fondas 1014 – Lietuvos Valstybės Taryba

Apyrašas 1, bylos 14, 19, 22.

Fondas 1557 – Antanas Tumėnas

Apyrašas 1, byla 168.

Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius:

Fondas 138 – Römėrių giminės aktai

saug. vien. 2256, 2257, 2258, 2259, 2260, 2325.

Fondas 163 – Biržiška Vaclovas

saug. vien. 614, 615.

Fondas 199 – Lietuvos valstiečių liaudies sąjunga

saug. vien. 24.

Fondas 219 – žurnalo „Kultūra“ redakcija

saug. vien. 36.

Nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos Rankraščių skyrius:

Fondas 130 – Pavienių dokumentų rinkinys

saug. vien. 707.

Vilniaus universiteto Bibliotekos rankraščių skyrius:

Fondas 75 – Mykolas Römeris

saug. vien. 11, 12, 13.

Fondas 85 – Diplominių darbų rinkinys

saug. vien. 219, 614.

Fondas 87 – Zigmas Toliušis

saug. vien. 19.

VI. Informacinė medžiaga

„Administracinis teismas. Buvusio teisingumo ministro A. Tumėno nuomonė“. *XX amžius*, 1937 m. balandžio 16 d., 84/242, 3.

„Administracinio teismo įstatymas bus priimtas ligi pavasario“. *Apžvalga*, 1939 m. sausio 8 d., Nr. 2/167, 5.

„Administracinio teismo klausimas“. *Diena*, 1939 m. liepos 7 d., 27, 1.

„Administracinio teismo neturėsime“. *Diena*, 1933 m. vasario 5 d., 6/238, 1.

„Apie Valstybės Tarybą“. *Lietuvos aidas*, 1928 m. spalio 11 d., 206/420, 5.

„Ar bus įsteigtas administracinis teismas“. *Diena*, 1936 m. rugsėjo 20 d., 38/894, 1.

„Ar bus įsteigtas administracinis teismas“. *Diena*, 1936 m. spalio 4 d., 40/896, 1.

Daugailis, J? „Naują spaudos įstatymą beruošiant“. *XX amžius*, 1939 m. vasario 10 d., 34/786, 10.

D. „Opiu klausimu“. *Darbininkas*, 1937 m. rugsėjo 18 d., 37/924, 1.

„Deklaracijos principai“. *XX amžius*, 1939 m. balandžio 6 d., 79/831, 13.

„Dėl valdininkų iš tarnybos šalinimo. Administracinio teismo reikalu“. *Diena*, 1931 m. balandžio 19 d., 16/140, 8.

„Dėl vienos įstaigos įkūrimo“. *Darbininkas*, 1928 m. spalio 7 d., 40/475, 2.

„Didelis žingsnis į priekį“. *Lietuvos aidas*, 1928 m. rugsėjo 21 d., 189/403, 1.

„Iš Krašto Seimelio posėdžio“. *Vakarai*, 1938 m. vasario 19 d., 41/647, 10.

„Iš Seimo darbuotės“. *Žemaičių prietelius*, 1936 m. lapkričio 1 d., 42/566, 10.

„Įvykiai“. *Diena*, 1936 m. balandžio 5 d., 14/870, 8.

„Kaip bus sudaryta Valstybės Taryba. Pasikalbėjimas su finansų ministru p. Tūbeliu“. *Lietuvos žinios*, 1928 m. rugsėjo 24 d., 211/2825, 1.

K. L. V. „Dienos klausimai. Valstybės Taryba“. *Rytas*, 1928 m. spalio 6 d., 226/1406, 1.

„Klaipėdos direktorijos neteisėti veiksmai“. *Lietuvos aidas*, 1932 m. sausio 28 d., 22/1397, 5.

- „Klaipėdos miesto santvarka“. *Vakarai*, 1936 m. gegužės 23 d., 118, 3.
- „Klaipėdos miesto verslo mokesčio tvarka“. *Vakarai*, 1939 m. sausio 23 d., 19/929, 4.
- „Klaipėdos seimelis lietuvių kalbą neigia? O ką apie tai sako konvencija“. *Lietuvos aidas*, 1930 m. gruodžio 6 d., 279/1060, 9.
- „Klaipėdos teisininkų parengimas“. *Lietuvos aidas*, 1930 m. gruodžio 6 d., 279/1060, 4.
- „Ko tarnautojai laukia iš tautos atstovybės“. *XX amžius*, 1936 m. spalio 8 d., 90, 4.
- „Kodėl taip ilgai neįsteigtas administracinis teismas?“. *XX amžius*, 1936 m. spalio 16 d., 97, 2.
- „Kokios klaipėdiškių bylos bus sprendžiamos Vyr. Tribunole?“. *Vakarai*, 1937 m. liepos 23 d., 168/471, 4.
- „Kokių laukiama Klaipėdos autonomijai apsaugoti įstatymų“. *Dienos naujienos*, 1932 m. balandžio 9 d., 80/303, 1–2.
- „Kokį Seimas paruošė administracinio teismo projektą“. *XX amžius*, 1940 m. kovo 21 d., 66/1117, 4.
- „Koks numatomas administracinis teismas“. *Dienos naujienos*, 1932 m. gegužės 31 d., 121/344, 1.
- „Koks numatomas administracinis teismas“. *Sekmadienis*, 1937 m. balandžio 11 d., 15/475, 1.
- „Laiškas iš Klaipėdos“. *Ūkininko patarėjas*, 1936 m. rugpjūčio 6 d., 32/392, 13.
- L. N. „Dėl savivaldybės organų veiksmų tikslingumo“. *Lietuvos aidas*, 1930 m. rugpjūčio 9 d., 180/961, 8.
- „Lietuvoje“. *Vilniaus rytojaus*, 1937 m. kovo 19 d., 23/813, 4.
- „Lietuvos užsienio reikalų ministerio paaiškinimas dėl Klaipėdos Statutinio Teismo nepatiko vokiečiams“. *Karys*, 1935 m. lapkričio 23 d., 47/1122, 1122.
- Lietuvių enciklopedija*. Boston: Lietuvių enciklopedijos leidykla, 1953–1987.
- Lingėnas, J? „Valstybės Kontrolės reorganizacija“. *XX amžius*, 1940 m. kovo 28 d., 69/1120, 3.
- „Merkys apie administracinio teismo įstatymą“. *Lietuvos aidas*, 1938 m. spalio 9 d., 457/4266, 3.
- „Ministro Pirmininko A. Merkio pareiškimai“. *Karys*, 1940 m. vasario 1 d., 5/1085, 138.
- „Ministrų Tarybos deklaracija“. *Karys*, 1939 m. balandžio 6 d., 14/1034, 5.
- „Mūsų bendradarbio interviu su prof. M. Römeri'u Kredito Įstaigų ir Kooperatyvų Inspekcijos“. *Talka*, 7-8/285 (1930), 13–14.
- „Namų savininkų draugijos memorandumas“. *Vakarai*, 1938 m. sausio 12 d., 10/616, 8.
- „Naują Konstituciją paskelbus“. *Lietuvos aidas*, 1928 m. gegužės 26 d., 93 (307), 1.
- „Naujosios Vyriausybės deklaracija“. *Trimitas*, 1926 m. liepos 2 d., 25, 797.
- „P. Minist. Pirmininko Prof. A. Voldemaro kalba“. *Lietuvis*, 55/1927, 1–3.
- „Pasas nėra nuosavybė“. *Vakarai*, 1936 m. sausio 10 d., 8, 8.
- „Prasidėjo trečioji Seimo sesija“. *Trimitas*, 1937 m. rugsėjo 11 d., 36/873, 854.
- „Prasidėjo trečioji Seimo sesija“. *Ūkininko patarėjas*, 1937 m. rugsėjo 10 d., 36/465, 12.
- Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Administracinis teismas“. *XX amžius*, 1938 m. spalio 26 d., 244/699, 3.
- Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Administracinės reformos pagrindai“. *XX amžius*, 1940 m. kovo 18 d., 63/1114, 6.

- Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Teismų organizacijos reikalu“, *Naujoji Romuva*, 16 (68) (1932), 364–366.
- Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Teismų organizacijos reikalu“, *Naujoji Romuva*, 17 (69) (1932), 393–395.
- „Reiks atlyginti neteisėtas išlaidas“. *Sekmadienis*, 1934 m. sausio 7 d., 1/305, 1.
- „Rekordinis įstatymų projektų skaičius Seime“. *Diena*, 1938 m. sausio 30 d., 5/965, 1.
- Römeris, Mykolas. „Klaipėdos autonomijos priežiūros sutvarkymas“. *Vairas*, 4 (1932), 453–466.
- Römeris, Mykolas. „Lietuvos suverenumo Klaipėdos krašte garantijų sistema“. *Vakarai*, 1936 m. lapkričio 11 d., 263, 2.
- „Seimas išsirinko nuolatinį prezidiumą. Išrinkta ir peticijų komisija“. *Karys*, 1936, spalio 1 d., 40/915: 993.
- „Seimas pradėjo svarstyti žyminio mokesčio įstatymą“. *Vakarai*, 1937 m. rugsėjo 18 d., 216/519, 10.
- „Seimelis išėjo iš savo kompetencijos. Be įstatyminio pagrindo išrinko administratyvinę teismą“. *Vakarai*, 1936 m. sausio 28 d., 22, 8.
- „Seimo darbai“. *Trimitas*, 1936 m. spalio 22 d., 43, 1021.
- „Seimo darbai“. *Trimitas*, 1936 m. spalio 29 d., 44, 1046.
- „Seimo darbai“. *Trimitas*, 1937 m. kovo 18 d., 11, 247.
- „Seimo darbai“. *Trimitas*, 1937 m. kovo 25 d., 12, 270.
- „Seimo darbai“. *Trimitas*, 1937 m. rugsėjo 30 d., 39, 918.
- „Seimo darbai“. *Trimitas*, 1937 m. gruodžio 16 d., 50, 1184–1185.
- Šidlauskas, Kazys. „Administracinio teismo problemos“. *Aidai*, 3 (1954), 128–132.
- Teisinių kalendoriai 1927–1940 metams*. Kaunas: Z. Toliušio redaguotas Teisinių draugijos leidinys, leistas kasmet spaustuvės „Varpas“.
- „Trečiadienis, IV. 26“. *Sekmadienis*, 1939 m. balandžio 30 d., 18/583, 11.
- „Vengia pakeisti Klaipėdos apskrities Seimelį“. *Lietuvos aidas*, 1932 m. spalio 8 d., 229/1604, 10.
- „Valstybės Taryba kūrimosi stadijoje“. *Lietuvos aidas*, 1928 m. spalio 4 d., 200/414, 5.
- „Valstybės Tarybą prisiminus“. *Lietuvos žinios*, 1929 m. lapkričio 21 d., 266/3168, 1.
- „Valstybės Tarybos nuomonė dėl verslo pelno mokesčio“. *Vakarai*, 1939 m. sausio 21 d., 18/928, 3.
- „Valstybės Tarybos pirmas posėdis“. *Lietuvos aidas*, 1928 m. spalio 10 d., 205/419, 5.
- „Valstybės Tarybos uždaviniai. Pasikalbėjimas su Valstybės Tarybos pirmininku p. Šilingu“. *Lietuvos aidas*, 1928 m. spalio 12 d., 207/421, 1.

VII. Literatūra

- „Administracinės teisės konspektas. Pagal prof. Biržiškos programą“. *Rankraščio teisėmis*. 1935.
- „Administracinio teismo įstatymo projektas“. *Teisė* 44 (1938): 522–525.
- „A. J. Naujas savivaldybių įstatymas“. *Savivaldybė* 9/76 (1929): 1–2.
- Andriulis, Vytautas. „Konstitucinės priežiūros Lietuvoje pradai Valstybės Tarybos (1928–1940) veikloje“. Pranešimas konferencijoje Konstitucinis Teismas ir konstitucingumo garantijos Lietuvoje, Vilnius: Teismas, 1995 m. kovo 24 d.
- Andriulis, Vytautas. *Dvidešimt penkeri „Teisinių kalendoriaus“ metai*. Vilnius: VĮ „Teisinės informacijos centras“, 2003.

- Andruškevičius, Arvydas. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
- Andruškevičius, Arvydas. „Profesoriaus Mykolo Romerio *de lege ferenda* nuostatos administracinio teismo klausimu ir jų atspindys dabartinėje Lietuvos teisėje“. *Jurisprudencija*, 3/121 (2010): 25–37.
- Bartkus, Stasys. „Privalomų įsakymų leidimas“. *Savivaldybė* 11/12 (1924): 2–3.
- Biržiška, Vaclovas. *Administracinės teisės programa*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, 1937.
- Byla, Jurgis. „Lietuvos Teismo dvidešimties metų sukaktis“. *Teisė* 44 (1938): 359–369.
- Byla, Jurgis. „Žinios apie Estijos teismus ir teisinius žurnalus“. *Teisė* 26 (1934): 182–186.
- Bobinaite, Asta. „Lietuvos ir Lenkijos konfliktas dėl Suvalkijos 1919–1920 m.“. *Jotvingių kraštas: jotvingių krašto istorijos paveldo metraštis* 3 (2011): 191–217, 473, 494–495. <https://etalpykla.lituanistikadb.lt/object/LT-LDB-0001:J.04~2011~1477054635143/J.04~2011~1477054635143.pdf>.
- Bonnard, Roger. *Précis Élémentaire de Droit Administratif*. Paris: Recueil Sirey, 1926.
- Bukovskis, Vladimir. „Administrativās tiesas reforma“. *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis* 7/9 (1925): 817–841.
- Burkevičius, Vilhelmas Žanas. „Klaipėdos krašto Vyriausiasis Teismas“. *Teisė* 24 (1933): 323–327.
- Burkevičius, Vilhelmas Žanas. „Iš Klaipėdos Krašto teisingumo žinybos“. *Teisė* 22 (1932): 93–100.
- Ceccarini, Cristina. „El órgano instructor del procedimiento administrativo en España y el responsable del procedimiento administrativo en Italia: un estudio comparado“. (Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2017. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/43054/1/T38864.pdf>).
- Dambra, Vytautas Antanas. „Grundzüge des Verwaltungsverfahren“. (Daktaro disertacija, Universität Innsbruck, 1946). Rankraščio teisėmis iš Innsbruko universiteto ir Tirolio žemės bibliotekos (Universitäts- und Landesbibliothek Tirol).
- Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021.
- Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje“. *Teisė* 106 (2018): 80–98, <https://doi.org/10.15388/Teise.2018.106.11654>.
- Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinė teisė Vaclovo Biržiškos akimis“. *Teisė* 108 (2018): 35–50, <https://doi.org/10.15388/Teise.2018.0.11977>.
- Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 19 (2017): 6–29.
- Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje“. *Teisė* 109 (2018): 27–50, <https://doi.org/10.15388/Teise.2018.109.11985>.
- Deviatnikovaitė, Ieva. „Mykolo Romerio „Administracinis teismas“. *Logos* 105 (2020): 146–156, <https://doi.org/10.24101/logos.2020.83>.
- Deviatnikovaitė, Ieva. „Klaipėdos krašto teismai“. *Jurisprudencija* 26 (1) (2019): 78–110.
- Deviatnikovaitė, Ieva. „Lietuvių kalba Klaipėdos krašto teismuose ir mokyklose 1927–1932“. *Logos* 96 (2018): 86–97, <https://doi.org/10.24101/logos.2018.49>.
- Deviatnikovaitė, Ieva. „Statutinis Teismas: įstatymų projektai, aiškinamieji raštai, diplomų pokalbiai“. *Jurisprudencija* 25/1 (2018): 91–114.

- Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017.
- Dišlers, Kārlis. „Latvijas administratīvā procesa ievadjautājumi“. *Tieslietu Ministerijas Vēstnesis* 1 (1936): 1–54.
- Domeika, Vladas? „Švedijos ir Suomijos teismų santvarkos bruožai“. *Teisė* 37 (1937): 115–122.
- Dziegoraitis, Algimantas. „Administracinės teisės mokslas Lietuvoje 1918–1940“, iš *Administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis*, mokslinis redaktorius ir koordinاتورius A. Dziegoraitis, 152–159. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
- Esmein, Adhémar. *Konstitucinės teisės principai*. Kaunas: Teisininkų draugijos leidinys, 1932.
- Finkelšteinas, Mauša. „Administracinis teismas“. *Kultūra* 4 (1928): 161.
- Fridšteinas, Viktoras. „Dėl administracinio teismo Lietuvoje“. *Teisė* 38 (1937): 187–205.
- Fridšteinas, Viktoras. „Dėl skundų priežiūros tvarka“. *Teisė* 44 (1938): 395–403.
- Fridšteinas, Viktoras. „Valstybės atsakomybė už nuostolius, padarytus valdininkų neteisėtais veiksmais“. *Teisė* 43 (1938): 267–278.
- Iš M. Rėmerio dienoraščio. *Teisė ir persitvarkymas*. Vilnius: Mintis, 1989.
- Hesse, Antanas. „Apie teisinę valdymo kontrolę“. *Teisė* 38 (1937): 171–179.
- J. P. „Savivaldybių nutarimų apskundimo tvarka“. *Savivaldybė* 4/47 (1927): 9–11.
- Jakobas, Antanas. „Administracijos veiksmų teisėtumo garantija“. *Policija* 5 (33): 7–8.
- Jakobas, Antanas. *Policijos teisės vadovėlis*. Kaunas: „Policijos“ laikraščio leidinys, 1933.
- Jakobas, Antanas. „Ar visi burmistro nutarimai gali būti skundžiami pagal Vietos savivaldybės įstatymo 320 str.“ *Savivaldybė* 3/50 (1939): 65–66.
- Jakobas, Antanas. „Dėl kai kurių vietos savivaldybės įstatymo naujovių“. *Savivaldybė* 2/129 (1934): 4.
- Jakobas, Antanas. „Įvairiais savivaldybių darbo klausimais“. *Savivaldybė* 4/51 (1939): 109–110.
- Jakobas, Antanas. „Kas sudaro seniūnijos krivulę?“ *Savivaldybė* 1/104 (1932): 1–2.
- Jakobas, Antanas. „Savivaldybių nutarimų įsiteisėjimas ir vykdymas“. *Savivaldybė* 12/35 (1937): 353–355.
- Jakobas, Antanas. „Savivaldybių organų nutarimų surašymo klausimu“. *Savivaldybė* 9/44 (1938): 233–235.
- Jakobas, Antanas. „Savivaldybių privalomieji įsakymai“. *Savivaldybė* 4/39 (1938): 99–101.
- Jakobas, Antanas. „Skundai ir protestai savivaldybių bylose“. *Savivaldybė* 10 (1931): 1–2.
- Jakobas, Antanas. „Skundai ir protestai savivaldybių bylose. Tęsinys“. *Savivaldybė* 11 (1931): 1–3.
- Jakobas, Antanas. „Tolimesnė visų savivaldybių reforma“. *Savivaldybė* 1/92 (1931): 1–2.
- Jakobas, Antanas. „Vietos savivaldybės įstatymo 319 straipsnio reikšmė“. *Savivaldybė* 6/17 (1936): 6–7.
- Jakobas, Antanas. „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“. *Savivaldybė* 3/118 (1933): 3–4.
- Jakobas, Antanas. „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“. *Savivaldybė* 1/128 (1934): 4.

- Jakobas, Antanas. „Vyriausiojo Tribunolo praktika“. *Savivaldybė* 7/18 (1936): 17.
- Jakobas, Antanas. „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“. *Savivaldybė* 3/26 (1937): 85–86.
- Jakobas, Antanas. „Vyriausiojo Tribunolo praktika“. *Savivaldybė* 8/31 (1937): 241.
- Jakobas, Antanas. „Vyriausiojo Tribunolo praktika“. *Savivaldybė* 1/36 (1938): 5–6.
- Jakobas, Antanas. „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“. *Savivaldybė* 1/48 (1939): 5–7.
- Jakobas, Antanas. „Vyriausiojo Tribunolo praktika savivaldybių bylose“. *Savivaldybė* 2/49 (1939): 53–54.
- Jakobas, Antanas. „Vyr. Tribunolo praktika savivaldybių bylose“. *Savivaldybė* 3/38 (1938): 74–75.
- Jonušas, Romualdas? „Privalomųjų įsakymų ruošimas“. *Savivaldybė* 4/51 (1939): 110–111.
- Kairys, Juozas. „Kai kurių teisinių problemų išvakarėse“. *Teisininkų žinios* 6 (1954): 4–5.
- Kalacs, Jānis. „Parallēles starp Igaunijas un Latvijas likumiem par administratīvām tiesām“. *Tieslietu Ministerijas Vēstnesis* 4 (1936): 870–872.
- Kalinauskas, Gintaras. „Peticións teisės įtvirtinimas Lietuvos konstitucinėje teisėje: parlamentinė patirtis“. *Jurisprudencija* 64/56 (2005): 104–113.
- Kliimann, Artur-Töleld. „Estijos administracinis teismas“. *Teisė* 20 (1931): 24–44.
- Klimkaitis, Martynas/ Mikas? „Policijos teisės ir pareigos“. *Teisė* 51 (1940): 172–175.
- L. Š., J. G. „Žvilgsnis praeitin“. *Teisininkų žinios* 27/28 (1965): 8–11.
- L. Š. „Lietuvos teisininkų draugija“. *Teisininkų žinios* 27/28 (1965): 20–21.
- Laferrière, Édouard. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Tome premier*. Paris: Berger-Levrault et C^{ie}, Libraires-éditeurs, 1887.
- Lapinskas, Kęstutis. Rōmeris ir administracinė justicija Lietuvoje. Mykolas Riomeris ir šiandiena: teminis straipsnių rinkinys. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos, 2000: 27–37.
- Laucius, Kazys. „Administracinis baudimas mūsų įstatymdavystėje“. *Teisė* 44 (1938): 422–434.
- Laucius, Kazys. „Administracinis baudimas mūsų įstatymų leidyboje“. *Teisė* 45 (1939): 54–67.
- Laucius, Kazys. „Kokia tvarka turi būti persekiojamas valstybės tarnautojų įžeidimas“. *Teisė* 42 (1938): 234–237.
- Leonas, Petras. Lietuvos savivaldybės. Paskaitos savivaldybių atstovams Kaune 1922 m. sausio mėn.-je. Tilžė: „Ryto“ (Pavlovskio) spaustuvė, 1923.
- Lietuvos universitetas 1927–1928 mokslo metais*. Kaunas: Lietuvos Universiteto leidybos, 1928.
- Mačys, Vladas. „Dėl valdininkų traukimo atsakomybėn“. *Teisė* 2 (1922): 45–49.
- Maksimaitis, Mindaugas. „Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje“. Pranešimas konferencijoje „Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas“, Vilnius, 1997 m. gegužės 14 d.
- Maksimaitis, Mindaugas. „Konstitucinis Teismas 1938 m. Lietuvos Konstitucijos projekte“. *Jurisprudencija* 52/44 (2004): 19–26.
- Maksimaitis, Mindaugas. „Lietuvos 1933 m. Teismų reformos rengimas“. *Jurisprudencija* 24/2 (2017): 220–237.

- Maksimaitis, Mindaugas. *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija*. Vilnius: Justitia, 2005.
- Maksimaitis, Mindaugas. „Lietuvos Vyriausiasis Tribunolas XX amžiuje“. *Jurisprudencija* 21/2 (2014): 440–460, <https://doi.org/10.13165/JUR-14-21-2-06>.
- Maksimaitis, Mindaugas. *Mykolas Rõmeris – Lietuvos sūnus*. Vilnius: MRU, 2006.
- Maksimaitis, Mindaugas. „Ministerijų juriskonsultų komisija Lietuvos teisinėje sistemoje (1920–1928)“. *Jurisprudencija* 41/33 (2003): 16–24.
- Maksimaitis, Mindaugas. „Teisinės valstybės modelis“. Iš Mykolo Rõmerio mokslas apie valstybę, 184–202. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1997.
- Maksimaitis, Mindaugas. „Teismų santvarkos pagrindų formavimas Lietuvoje (1918–1933)“. *Jurisprudencija* 20/2 (2013): 375–390, <https://doi.org/10.13165/JUR-13-20-2-01>.
- Maksimaitis, Mindaugas. *Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1928–1940)*. Vilnius: Justitia, 2006.
- Marcinauskas, Stasys. „Privalomų įsakymų leidimas ir jų vykdymas“. *Savivaldybė* 4/15, (1936): 21–22.
- Masiulis, Boleslovas Jonas. „Valstybės Taryba“. *Teisininkų žinios* 25/26 (1958): 10–14.
- Mažuika, Martynas. „Dėl Įstatymo apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą“. *Savivaldybė* 1 (1923): 12.
- Mestrė, Achille. „Prancūzijos Valstybės Taryba“. *Teisė* 42 (1938): 191–202.
- Narkevičius, Konradas. „Administracinis teismas ir jo pradai mūsų įstatymuose“. Diplominis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 1938. VUB RS, f. 85-VDU614.
- „Netylėkime!“ *Savivaldybė* 8/27 (1925): 8.
- Ochimowski, Feliks. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Nakł. Księg. F. Hoesicka, 1923.
- Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
- Pranevičienė, Birutė. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
- Račkauskas, Konstantinas. „Lietuvos administracinio teismo pradai“. *Teisė* 37 (1937): 55–65.
- Račkauskas, Konstantinas. *Lietuvos konstitucinės teisės klausimais*. New York: Tėvų pranciškonų spaustuvė, 1967.
- Raišytė-Daukantienė, Aušra. „Klaipėdos krašto konvencija kaip Lietuvos teisės šaltinis“. *Jurisprudencija* 39/31 (2003): 42–53.
- Robinzonas, Jokūbas. *Klaipėdos krašto konvencijos komentaras*. I tomas. Kaunas: Spaudos fondas, 1934.
- Robinzonas, Jokūbas. „Statutinis Teismas ir Klaipėdos Krašto Statutas“. *Teisė* 31 (1935): 502–503.
- Rõmeris, Mykolas. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. I tomas. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1937.
- Rõmeris, Mykolas. *Administracinis teismas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928.
- Rõmeris, Mykolas. „Administracinio teismo įstatymo projektas“. *Židinys* 5-6 (1940): 561–576.
- Rõmeris, Mykolas. *Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas*. Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 138 (Rõmerių giminės aktai), saug. vien. 2325, l. 10-29.

- Römeris, Mykolas. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Kaunas: Spindulys, 1931.
- Römeris, Mykolas. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. I dalis. Kaunas: Spindulys, 1937.
- Römeris, Mykolas. *Lietuvos valstybės konstitucijos reforma* (žurnalo Teisė priedas). Kaunas: Dirvos, 1928.
- Römeris, Mykolas. *Reprezentacija ir mandatas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1926.
- Römeris, Mykolas. *Valstybė*. I tomas. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1934.
- Römeris, Mykolas. *Valstybė*. II tomas. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1935.
- Römeris, Mykolas. „Valstybės Taryba“. *Teisė* 16 (1929): 23–36.
- Römeris, Mykolas. *Valstybinė teisė*. Prof. Römerio skaitytų paskaitų stenogramos. Kaunas, 1930.
- Römeris, Mykolas. „Vietos savivaldybės“. *Teisė* 3 (1922): 1–16.
- Römer, Michał. *Dzienniki 1920–1930*. Warszawa: Ośrodek Karta, 2018.
- Römer, Michał. *Dzienniki 1931–1938*. Warszawa: Ośrodek Karta, 2018.
- Römer, Michał. *Dzienniki 1939–1945*. Warszawa: Ośrodek Karta, 2018.
- Römeris, Mykolas. Dienoraštis 1919 m. birželio 21-oji–1920 m. kovo 15-oji. Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2009.
- Römeris, Mykolas. *Dienoraštis 1923 m. balandžio 11-oji–1924 m. kovo 21-oji*. Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2019.
- Römeris, Mykolas. *Dienoraštis 1924 m. kovo 22-oji–1924 m. lapkričio 29-oji*. Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2020.
- Ruželytė, Ona. „Teismų sistemos problematika lietuvių išeivijos teisininkų darbuose“. *Lietuvos mokslas V/15* (1997): 213–225.
- Sawicki, Jan. „Mykolas Römeris ir buvusios Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės žemių tautinės problemos“, iš *Lietuvių atgimimo istorijos studijos*. Tomas 15. Vilnius: Eugrimas, 1999.
- Sládeček, Vladimír, Tomoszková, Veronika ir kt. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.
- Stravinskas, Petras. „Valstybės tarybos nuomonės teisės klausimais“. *Teisė* 40 (1937): 486.
- Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
- Šidlauskas, Kazys. „Piliečių saugojimas nuo valdžios saivalio (trumpas Europos ir JAV teisės sistemų palyginimas)“. *Teisininkų žinios*, 25/26 (1958): 7–8.
- Šidlauskas, Kazys. *Svarstybos visuomeniniais ir teisiniais klausimais*. Florida, St. Petersburg: Leono XIII fondas, 1987.
- Šidlauskas, Kazys. „Apie JAV administracinių teismų procesą“. *Teisininkų žinios* 19/20 (1957): 4–8.
- Tamošaitis, Antanas. „Austrijos konstitucijos teismai“. *Teisė* 9 (1926): 23–32.
- Römeris, Mykolas. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Vilnius: Mintis, 1990.
- Teisių fakulteto apyskaita 1922–24 mokslo metams. Teisių fakulteto darbai*. Kaunas, 1924.
- Teisių fakulteto programos 1931/1932 m.* Kaunas: Vytauto Didžiojo Teisių fakulteto leidinys, 1931.
- Toliušis, Zigmas. „Latvijos teismai“. *Teisė* 5 (1924): 32–38.

- Toliušis, Zigmas. „Lietuvos teisininkų visuotinieji suvažiavimai“. *Teisė* 51 (1940): 185–187.
- Undraitis, J? „Administracinės baudos per 1938 metus“. *Teisė* 48 (1939): 355–362.
- Undraitis, J? „Administracinio baudimo aktualijos“. *Policija* 14–15 (1939): 265–267.
- Urbonas, Darius. „Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje“. *Socialinių mokslų studijos* 3/3 (2009): 317–331.
- V.? „Administracinių teismų belaukiant“. *Policija* 12 (16) (1925): 4–5.
- Vanagas, Stasys. *Administracinė teisė (užrašai), paruošti prisilaikant 1936/1937 m. m. prof. Biržiškos administracinės teisės programos*. Rankraščio teisėmis, 1937.
- Vasiliūnas, R., „Skundai priežiūros tvarka“. *Teisė* 43 (1938): 321–324.
- Vazbys, Stepas. „Dėl „valdininko“ sąvokos mūsų įstatymuose“. *Teisė* 12 (1927): 98–101.
- „Vidaus reikalų ministerio nutarimai savivaldybių reikalais“. *Savivaldybė* 1¹ (1935): 10–11.
- „Vidaus reikalų ministerio nutarimai savivaldybių reikalais“. *Savivaldybė* 1 (1935): 23–24.
- „Vietos savivaldybės įstatymą pakeitus“. *Savivaldybė* 10 (1934): 1–2.
- Vikeris, R. „Klaipėdos krašto teismų veikimo ir organizaciniai trūkumai“. *Teisė* 27 (1934): 258–270.
- Vilutis, Petras. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, leidėjas M. Kriaučiūnas, 1939.
- Vlks, J? „Savivaldybių įstatymo pakeitimo reikalu“. *Savivaldybė* 8/39 (1926): 3.
- X. „Administracijos veiksmų kontrolės klausimu“. *Policija* 10 (26) (1926): 6.
- Zerdinas, Izrailis. „Administracinis teismas Austrijoje“. Diplominis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 1932. VUB RS, f. 85-VDU219.
- Žily, Juozas. „Administracinių teisės aktų teisėtumo problema prof. Mykolo Romerio mokslo darbuose“. *Jurisprudencija* 64/56 (2005): 19–28.
- Žily, Juozas. *Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2001.

DOKUMENTAI¹⁴¹⁶

¹⁴¹⁶ Dokumentai sudėti chronologine tvarka.

Konstitucijų straipsniai, susiję su administracijos kontrole

1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos¹⁴¹⁷
straipsniai, susiję su administracijos kontrole

Lietuvos piliečiai ir jų teisės.

18 §.

Einančio savo pareigas valdininko nuskriaustas pilietis turi teisės įstatyme nurodyta tvarka traukti jį teisman be jo vyresnybės leidimo ar sutikimo ir ieškoti nuostolių atlyginimo.

Teismas.

68 §.

Teismas sprendžia administracijos įsakymų teisėtumą.

Vietos savivaldybė.

72 §.

Vyriausybė prižiūri, kad vietos savivaldybės organai eitų savo pareigas, ir kad jų darbas nebūtų priešingas Valstybės įstatymams.

Vietos savivaldybės organų ginčo bylas su Vyriausybės organais galutinai sprendžia teismas.

1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos¹⁴¹⁸
straipsniai, susiję su administracijos kontrole

Vyriausybė.

54 §.

Įstatymams tvarkyti ir jų sumanymams ruošti bei svarstyti steigiamą Valstybės Taryba. Jos sudėtį, teises ir pareigas nustato atskiras įstatymas.

Vietos savivaldybė.

¹⁴¹⁷ „Lietuvos Valstybės Konstitucija“, Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100/799.

¹⁴¹⁸ „Lietuvos Valstybės Konstitucija“, Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 275/1778.

73 §.

Vyriausybė prižiūri, kad vietos savivaldybės organai eitų savo pareigas ir kad jų darbas nebūtų priešingas valstybės įstatymams.

1938 m. Lietuvos Konstitucijos¹⁴¹⁹
straipsniai, susiję su administracijos kontrole

Valstybės administracinė santvarka.

128 straipsnis

Administracinių organų veiksmų tikslingumą ir teisėtumą saugo aukštesni organai įstatymų nustatyta tvarka.

Įstatymu nustatoma, kuriais atvejais administracinių organų veiksmų teisėtumas saugomas ir teismo tvarka.

¹⁴¹⁹ „Lietuvos Konstitucija“, Vyriausybės žinios, 1938, Nr. 608/4271.

VIII sesija

Ketvirtas posėdis

[19]18.IV.26

Laikinajame Lietuvos Tarybos

Bute, Jurgio prosp. Nr. 11

Ištrauka iš protokolo dėl Lietuvos Valstybės Tarybos komisijų sudarymo

VIII sesija

Ketvirtas posėdis

[19]18.IV.26

Laikinajame Lietuvos Tarybos

Bute, Jurgio prosp. Nr. 11

PROTOKOLAS Nr. 73¹⁴²⁰

Posėdžio pradžia 5 val. 30 min. po pietų.

Pirmininkauja Smetona.

„1. Į visus Tarybos skyrius parenkama po tris Tarybos narius. Šitie 3 Tarybos nariai sudaro komisiją iš kompetentingų žmonių, susižinojusių su prezidiumu. Jeigu tarp komisijos ir prezidiumo šiame klausime sutikimas neįvyktų, tai galutinai klausimą išrišta Tarybos plenumas. 2. Nuolatiniam komisijos kontaktui su prezidiumu ir plenumu palaikyti ir atsakomybei už komisijos darbus nešti komisija parenka vieną iš Tarybos narių. 3. Visi komisijos nariai pačioje komisijoje turi sprendžiamąją balsą. 4. Komisijos narių algos skiriamos komisijos vedėjo, susižinojus su prezidiumu, ir yra tvirtinamos Tarybos plenumo.“

¹⁴²⁰ Lietuvos Valstybės Tarybos 1918 m. balandžio 26 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 1014, ap. 1, b. 22, l. 52.

Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą¹⁴²¹

Valstybės Tarybos priimtas trečiuoju skaitymu
1919 m. kovo mėn. 8 d.

§ 1. Apskrities Susirinkimui ir Miesto Tarybai duodama teisė leisti privalomi įsakymai ir juose skirti už įsakymo nepildymą pinigine pabauda iki tūkstančio markių.

P a s t a b a. Iki bus suvienodinti savivaldybių įstaigų vardai, Apskrities Susirinkimui yra lygus pavadinimai: Apskričių Tarybos, Seimeliai, Apskričių Komitetai arba dar kitais vardais vadinamos apskričių savivaldybės sprendžiamosios įstaigos.

§ 2. Privalomi įsakymai gali būti leidžiami šiais reikalais: tvarkai, ramybei ir švarai palaikyti, susisiekimui tvarkyti, privatiniam ir valstybės turtui saugoti ir vietos gyventojų išlaikymui patikrinti.

§ 3. Bylas apie nusikaltimus prieš privalomus įsakymus sprendžia Valsčių ir Miestų Komitetai administratyviniu būdu.

§ 4. Komitetų nusprendimai tuoj vykdomi, bet jei paskirta pabauda daugiau ne 100 mk., tai nusprendimas gali būti apskūstas Apskrities Komitetui.

§ 5. Apskrities Komitetas sprendžia šiuos skundus administratyviniu būdu. Jei pabauda paskirta daugiau ne 300 mk., tai kaltininkas gali skųstis Apygardos Teismui. Dėl Apygardos Teismo nusprendimų skundams vietos nebėra.

§ 6. Skundas gali būti paduotas per dvi savaiti nuo dienos, kuomet nusprendimas buvo apskelbtas nubaustam.

§ 7. Pusė išieškotų pabaudos pinigų įnešama valstybės iždan, o kita pusė pavedama pačių savivaldybių reikalams.

(pas.) J. Staugaitis

St. Šilingas

Augštasai Valstybės Tarybos Prezidiumas,

(pas.) A. Stulginskis

Ministerio Pirmininko Pavaduotojas

¹⁴²¹ „Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą“, Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 5.

Vidaus Reikalų Ministeris.
Originalui atatinka.
Petrulis,
Valstybės Tarybos Sekretorius.

Nr. 290 Ministerijų Juriskonsultų Komisija¹⁴²²

§ 1. Steigiama Juriskonsultų Komisija. Jos sudėtis, žinios dalykai ir raštų rašymo tvarka nustatomi tolesniais straipsniais.

§ 2. Į Juriskonsultų Komisijos sudėtį įeina visų Ministerijų Juriskonsultai.

I pastaba: Ministerijos, kurios neturi Juriskonsulto, deleguoja savo atstovus nuolatiniais nariais į Juriskonsultų Komisiją.

II pastaba: Juriskonsultų Komisijai nutarus, į jos posėdžius gali būti kviečiami ir žinovai patariamuoju balsu.

§ 3. Juriskonsultų Komisijos pirmininku yra vienas Juriskonsultas, skiriamas Ministerio Pirmininko.

Juriskonsultų Komisijos žiniai priklauso: 1) teisiniai tarimai dėl duodamų Komisijai peržiūrėti įstatymų projektų; 2) teisiniai tarimai dėl duodamų Komisijai peržiūrėti vyriausybės sutarčių ir pasižadėjimų; 3) teisės kazusų nagrinėjimas ir sprendimas; 4) teisiniai tarimai dėl visų tų dalykų, kuriuos Ministerijų Kabinetas arba atskiros Ministerijos duoda Komisijai apsvarstyti.

Pastaba: Pastebėjusi prieštaravimų arba spragų esamuose įstatymuose arba pastebėjusi klaidų naujų įstatymų išdėstyme, komisija turi teisės kelti Ministerijų Kabinetai arba suinteresuotoms ministerijoms klausimą apie reikalą pašalinti spragas ir panaikinti pastebėtus prieštaravimus ir redakcines klaidas.

§ 5. Dalykai duodami tarti Juriskonsultų Komisijai arba Ministerijų Kabineto įsakymu, arba gaunami iš atskirų Ministerijų, arba pateikiami kurio Komisijos nario.

§ 6. Kiekvienos Ministerijos dalykų pranešėju yra tos Ministerijos Juriskonsultas arba atstovas. Dalykus, duotus tarti Ministerijų Kabineto įsakymu, praneša Juriskonsultų Komisijos Pirmininkas.

§ 7. Juriskonsultų Komisijos posėdžiai laikomi įvykę, jei juose dalyvauja ne mažiau kaip 4 nariai, jų tarpe būtinai Juriskonsultas arba atstovas tos Ministerijos, kurios dalykas nagrinėjamas posėdyje.

§ 8. Juriskonsultų Komisijos posėdžius iškilus reikalui šaukia Komisijos Pirmininkas. Posėdžio diena ir valanda Komisijos nariams pranešama

¹⁴²² „Ministerijų Juriskonsultų Komisija“, Laikinosios Vyriausybės žinios. 1920, Nr. 23-290.

raštu, Pirmininko pasirašytu. Kvietimuose turi būti įrašyti dienotvarkės posėdžio klausimai.

§ 9. Juriskonsultų Komisijos posėdžiuose nutarimai daromi paprasta dalyvaujančiųjų posėdyje narių balsų dauguma. Jei balsai pasidalina lygiai, tai Pirmininko balsas ima viršų.

§ 10. Reikalingiems dalykams išaiškinti ir reikalingoms žinioms gauti Juriskonsultų Komisija turi teisės betarbiai susižinoti su įvairiomis įstaigomis.

§ 11. Visus raštus pasirašo Komisijos Pirmininkas, prie kurio, reikalui esant, steigama raštvedžio vieta.

§ 12. Juriskonsultų Komisija yra Ministerijų Kabineto žinioje, kuri, reikalui esant, duoda jai reikalingų lėšų ir duoda jai instrukcijų.

Galvanauskis
Ministeris Pirmininkas.
Stasys Lozoraitis
Už Ministerijų Kabineto Reikalų
Vedėją.

Kaunas, 1920 m. kovo mėn. 10 d.

E. Respublikos Prezidento pareigas Steigiamojo Seimo Pirmininkas skelbia šį Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos priimtą Statutą:

Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutas¹⁴²³

1 §. Steigiamasis Seimas sudaro iš savo narių skundų ir tardymo Komisiją.

2 §. Komisija priima skundus ir veda tardymus dėl civilinės ir karinės valdžios įstaigų ir jų atstovų neteisėtų darbų.

3 §. Visos valdžios ir visuomenės įstaigos ar jų atstovai, neišskiriant ir teismo organų, privalo teikti Komisijai ir jos nariams reikalingų žinių, duoti pažinti aktus ir pildyti Komisijos ir jos narių reikalavimus.

4 §. Komisija arba jos narys, vedantis tardymą, gali kviesti išklausmui liudytojus, daryti vietoje daiktų apžiūrą, pasiimti reikalingus tardymui daiktus ir dokumentus: tais atvejais laikosi nustatytų teismo tardytojams baudžiamųjų bylų sprendimo tvarkos taisyklių.

5 §. Apie surinktąją tardymo keliu medžiagą Komisija svarbesniuose atsitikimuose praneša Seimo plenumui; turinčią teismo tardytojams atliktųjų aktų galia medžiagą, jei ras reikalingu, perduoda Valstybės Gynėjui dėl patraukimo nusikaltusių atsakomybėn.

Stulginskis

E. Respublikos Prezidento pareigas
Steigiamojo Seimo Pirmininkas.

D-ras K. Grinius
Ministeris Pirmininkas.

Kaunas, 1920 m. liepos 7 d.

¹⁴²³ „Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutas“, Vyriausybės žinios, 1920, Nr. 40-423.

1929 m. gegužės 15 d. Valstybės Tarybos
statuto fragmentas¹⁴²⁴
Administracijos aktų svarstymas

46

Valstybės Taryba svarsto, ar sutinka su įstatymais nenustoję galios ir neskųstini teismo organams reglamentiniai ir individualiniai administracijos aktai /įsakymai, taisyklės, instrukcijos/, kai svarstymo reikalą iškelia Valstybės Taryba, ministeris arba Ministerių kabinetas.

47

„Vyriausybės žiniuose“ spausdinami reglamentiniai administracijos aktai, kurie yra leidžiami administracinės galios centro organų paties įstatymo įgaliojimu tam įstatymui išplėsti arba jo vykdymui paruošti, skirstomi Valstybės Tarybos skyriaus /20 str./ nariams susipažinti.

48

Skųstinus ierarchine tvarka priklausomųjų administracijos organų individualinius aktus Valstybės Taryba svarsto, kai skundai dėl jų yra pasiekę ministerius.

Valstybės Tarybai iškėlus reikalą tokį aktą svarstyti, pranešama apie tai Ministeriui, kurį skundas yra pasiekęs.

49

Valstybės Taryba, radusi, kad administracijos aktas nesutinka su įstatymais, praneša savo motyvuotą nuomonę Ministerių Kabinetai arba ministeriui, kurio valdomosios srities priklauso to akto vykdymas. Bet dėl svarstyto priklausomojo administracijos organo individualinio akto ji praneša savo nuomonę ir tada kai tas aktas sutinka su įstatymais.

50

Valstybės Taryba nesvarsto teismo organų administracinių aktų, nors jis ir būtų Teisingumo Ministerio priežiūroje.

¹⁴²⁴ Valstybės Tarybos statuto projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1364, l. 283–287; Valstybės Tarybos statuto projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 603, l. 3–7; 99–106.

51

Valstybės Taryba nesvarsto adresuotų jai suinteresuotų asmenų pareiškimų dėl administracijos aktų neteisėtumo. Tačiau tie pareiškimai skirstomi Valstybės Tarybos Skyriaus /20 str./ nariams iš eilės susipažinti.

52

Valstybės Tarybos nuomonė dėl svarstyto administracijos akto, jai nutarus, gali būti skelbiama.

53

Kai akto svarstymo reikalas yra iškeltas ministerio arba Ministrų Kabineto, tai Valstybės Taryba siųsdama jiems savo motyvuotą nuomonę dėl akto, kartu siunčia ir atskiras narių nuomones, jeigu jų yra paduota; kitais gi atvejais atskiros narių nuomonės siunčiamos ministeriui arba Ministrų Kabinetui jiems pareikalavus.

**Klaipėdos krašto administracijos teismo
sprendimams skūsti įstatymo projektas¹⁴²⁵
(kalba, skyryba netaisyta)**

Projektas, parengtas 1935 m.

1

Klaipėdos krašto administracijos teismo sprendimai revizijos tvarka gali būti skundžiami Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyriui, kaip aukščiausiam teismui Klaipėdos krašto administracinėms byloms.

Skundai gali būti duodami ne vėliau kaip per vieną mėnesį skundžiamąjį sprendimą paskelbus.

2

Klaipėdos Krašto Direktorijos ir jos narių aktai, išskiriant tuos, kurie skundžiami Statutiniam Teismui/ V.Ž.Nr. 474, eil. 3326/, gali būti skundžiami Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyriui dėl tų aktų prieštaravimo Respublikos įstatymui.

Skundai gali būti duodami ne vėliau kaip per vieną mėnesį skundžiamąjį aktą sužinojus, o jei aktas yra paskelbtas – per vieną mėnesį jį paskelbus.

3

Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyrius, svarstydamas šio įstatymo 1 str. nurodytas bylas, vaduojasi 1883 m. liepos 30 dienos įstatymo apie bendrą krašto administraciją § 61, 62, 93 p. 2 ir 94–101, o svarstant 2 str. nurodytas bylas – to patį įstatymo § 61–81 nuostatais.

4

Šio įstatymo 1 ir 2 str. nurodytus skundus gali duoti ir Vyriausiojo Tribunolo Prokuroras.

5

Svarstant Vyriausiojo Tribunolo Klaipėdos krašto skyriuje 1 ir 2 str. nurodytus skundus, posėdyje dalyvauja prokuroras.

¹⁴²⁵ Klaipėdos krašto administracijos teismo sprendimams skūsti įstatymas. Projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1193, l. 1–2.

Prokuroras turi teisę reikalauti iš dalyvaujančių byloje šalių paaiškinimų ir pats daryti teismui reikalingų bylai nušviesti pareiškimų.

6

Šis įstatymas veikia nuo jo paskelbimo dienos.

1938 m. Lietuvos Konstitucijos projektų fragmentai¹⁴²⁶

Administracinių organų veiksmų teisėtumas saugomas priežiūros tvarka.

Įstatymų nurodyti administracinių organų veiksmai teisėtumo atžvilgiu gali būti skundžiami Administraciniam Teismui.

Kas ir kuriuos administracinių organų veiksmus gali skųsti Administraciniam Teismui, nustato įstatymas.

Administracinio Teismo santvarka ir teiseną nustatoma įstatymu.

* * *

Administracinių organų veiksmų teisėtumas saugomas aukštesnių organų priežiūros tvarka ir teismo tvarka.

Kuriais atvejais, kurių administracinių organų ir kurių jų veiksmų teisėtumas saugomas teismo tvarka, nustatoma įstatymu.

Teisėtumui teismo tvarka saugoti yra Administracinis Teismas. Jo santvarka ir teiseną nustatoma įstatymu.

* * *

131

Ar administracinio organo veiksmas nėra priešingas įstatymams, sprendžia Administracinis Teismas.

Kas ir kuriais atvejais gali skųsti Administraciniam Teismui administracinių organų veiksmus, nustato įstatymas.

132

Administracinio organo veiksmas, Administracinio organo pripažintas priešingu įstatymams, Administracinio Teismo panaikinamas.

133

Administracinio Teismo santvarka ir teiseną nustatoma įstatymu.

* * *

¹⁴²⁶ Konstitucijos projektai (1936 m.). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 898, l. 104; 106; 107; 108; 111; 113; 122; 130; 133; 143; 302; 303; 310; 314; 323; 333; 335; 336.

131

Spręsti ginčams dėl teisėtumo įstatymo nurodytų administracinių organų veiksmų yra Administracinis Teismas.

131

Įstatymo nurodytų administracinių organų veiksmų teisėtumą sprendžia Administracinis Teismas.

* * *

131

Administracinių organų veiksmų teisėtumo apsaugai yra Administracinis Teismas.

Administracinio Teismo kompetencija, santvarka ir teiseną nustatoma įstatymu.

* * *

Administracinis Teismas, arba teismas ginčams dėl administracinių aktų teisėtumo spręsti, yra Administracinis Skyrius Aukščiausiąjame Teisme.

* * *

128

Įstatymu nustatoma, kuriais atvejais, kurių administracinių organų ir kurių jų veiksmų teisėtumas saugomas ir teismo tvarka.

Teisėtumui teismo tvarka saugoti yra Administracinis Teismas. Jo santvarka ir teiseną nustatoma įstatymu.

* * *

131

Administracinių organų veiksmų teisėtumas saugomas įstatymu nustatyta aukštesnių organų priežiūros tvarka.

Įstatymu nustatoma, kuriais atvejais, kurių administracinių organų ir kurių jų veiksmų teisėtumas saugomas ir teismo tvarka.

Teisėtumui teismo tvarkas saugoti yra Administracinis Teismas. Jo santvarka ir teiseną nustatoma įstatymu.

* * *

131

Administracinis Teismas yra Valstybės Taryboje.

Administracinį Teismą sudaro Pirmininkas, Pirmininko pavaduotojas ir penki Teisėjai.

Juos skiria Respublikos Prezidentas septyniems metams.

* * *

Įstatymų projektams ruošti bei svarstyti įstatymams kodifikuoti ir administracinėms byloms spręsti yra Valstybės Taryba.

* * *

Valstybės Taryboje yra šie skyriai: įstatymų, konstitucinis, administracinis ir statutinis.

* * *

4

Vyriausiasis Tribunolas yra Administracinis Teismas.

* * *

5

Spręsti klausimams, ar ministrų ir jų priklausomų administracijos organų įsakymai, taisyklės ir instrukcijos teisėti, yra administracinis teismas.

Administracinis Teismas yra Valstybės Taryba.

* * *

2

Teismai yra bendrieji ir specialiniai.

Bendrųjų teismų aukščiausiasis teismas visai Lietuvai yra vienas: Vyriausiasis Tribunolas.

3

Specialiniai teismai yra Konstitucinis Teismas ir Administracinis Teismas.

* * *

8

Administracinis Teismas sprendžia administracines bylas, kurios jam spręsti pavestos įstatymu.

9

Administracinio Teismo Pirmininkas yra Valstybės Tarybos Pirmininkas.

* * *

3

Teisingumui siekti, administracijos aktų teisėtumui ir įstatymų konstitucingumui tikrinti yra apylinkės teismai, apygardos teismai, Apeliaciniai Rūmai, Vyriausiasis Tribunolas, Administracinis Teismas ir Kasacinis Teismas.

4

Administracinis Teismas sprendžia tų administracijos aktų teisėtumo klausimą, kurių sprendimą jam yra pavedęs įstatymas.

5

Administracinio Teismo pirmininkas yra Valstybės Tarybos Pirmininkas.

Administracinio Teismo teisėjus skiria Respublikos Prezidentas.

ADMINISTRACINIO TEISMO
ĮSTATYMO PROJEKTAI
1932–1940

Administracinio teismo įstatymas¹⁴²⁷ (kalba, skyryba netaisyta)

1932 m. projektas, parengtas Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisijos

I. Administracinio teismo santvarka

1

Administracinis teismas, arba teismas ginčams dėl administracinių aktų teisėtumo spręsti, yra Administracinis Skyrius Aukščiausiąjame Teisme.

2

Administraciniam Skyriui priklauso spręsti ginčai, išskyrus 3 str. nurodytas išimtis, dėl tų administracinių individualių arba reglamentinių aktų,

- 1) kurie neskųstini hierarchiniu keliu tarnybinei padariusio akto organo vyresnybei, arba
- 2) kurie yra padaryti organų, neturinčių tarnybinės vyresybės, arba
- 3) dėl kurių visas hierarchinis skundų kelias yra išeitas ir dėl kurių skundai yra atmesti arba ne visiškai patenkinti.

3

Nepriklauso Administraciniam Skyriui spręsti:

- 1) Seimo ir jo organų aktai, kad ir administracinio pobūdžio jie būtų;
- 2) teismų aktai, kad ir administracinio pobūdžio jie būtų;
- 3) teismų santvarkos įstatymo tvarkomų Teisingumo Ministerijos organų, taip pat ipotekos, notariato, metrikacijos ir globos organų aktai, kiek įstatymuose nėra kitaip nustatyta;
- 4) Respublikos Prezidento aktai, išskyrus civilinių valstybės tarnautojų skyrimą ir atleidimą;
- 5) autonominių Klaipėdos Krašto organų aktai, padaryti autonominės kompetencijos ribose;

¹⁴²⁷ Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisijos projektas: Administracinio teismo įstatymas. 1932, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 138 (Römerių giminės aktai), saug. vien. 2325, l. 1-9.

- 6) bylos, kurios yra pavestos civilinio, baudžiamojo ar kasacinio teismo organams;
- 7) diplomatiniai aktai ir apskritai aktai, kurie liečia išorinę valstybės ir jos piliečių atstovavimą;
- 8) aktai, kurie liečia karo veikimą ir kariuomenę, išskyrus kariuomenės intendantūrą taikos metu;
- 9) drausmės aktai;
- 10) aktai, kurie liečia vyriausybės santykiavimą su Seimu;
- 11) karo arba kitokios įstatymų numatytos nepaprastosios padėties paskelbimo aktai; tačiau aktai tų organų, kuriems nepaprastoji padėtis pavesta vykdyti, skundžiami;
- 12) viešojo saugumo aktai, kurie liečia svetimšalius Lietuvos teritorijoje, ypač svetimšalių iš Lietuvos teritorijos šalinimas, internavimas ir uždarymas koncentracijos stovyklose.

4

Administracinio Skyriaus ir jo prokuratūros santvarkai, išskyrus 5 ir 6 str. nurodytus dalykus, atitinkamai taikintini teismų santvarkos įstatymo nuostatai, kuriais tvarkomi Aukščiausiojo Teismo Civilinis ir Baudžiamasis skyriai.

5

Administracinio Skyriaus teisėju gali būti paskirtas asmuo,

- 1) kuris gali būti skiriamas Aukščiausiojo Teismo Civilinio arba Baudžiamojo skyriaus teisėju, arba
- 2) kuris yra ištarnavęs valstybinėje tarnyboje, turėdamas Lietuvos universiteto teisių mokslo diplomą, ne mažiau kaip 15 metų, jeigu šituo laiku jis yra išbuvęs ne mažiau kaip 9 metus bent XIV administracinės tarnybos kategorijoje arba tiek pat laiko apskrities viršininku, arba
- 3) kuris yra išbuvęs bent 6 metus Lietuvos universiteto valstybinės, administracinės arba finansinės teisės profesorium arba docentu.

6

Kandidatus į Administracinio Skyriaus teisėjus ir pirmininkus nužiūri ir pristato Respublikos Prezidentui skirti Ministerių Kabinetas.

II. Administracinė teisena

7

Kiekvienas, kurio teisėtas reikalas yra administraciniu aktu tiesiog užgautas arba kuriam be teisėto pagrindo yra tuo aktu uždėta pareiga, gali dėl to skųstis Aukščiausiojo Teismo Administraciniam Skyriui.

Teisiniai asmenys skundžiasi per savo kompetencijos organus.

8

Skundas (7 str.) Administraciniam Skyriui duodamas ne vėliau kaip per mėnesį nuo skundžiamojo akto paskelbimo skundėjui arba, jeigu jis nebuvo jam paskelbtas, nuo jo sužinojimo, bet pastarajame atsitikime – ne vėliau kaip per metus nuo akto padarymo.

9

Jei administracinis organas, kurio nutarimas, pagal 2 str., gali būti skundžiamas Administraciniam Skyriui, per 4 mėnesius neduoda atsakymo į paduotą skundą ir prašymą, tai jo tylėjimas laikomas skundo ar prašymo atmetimu ir gali būti bendrąja tvarka skundžiamas Administraciniam Skyriui.

10

Skunde turi būti nurodyta:

- 1) skundėjo ir skundą pasirašiusio advokato (11 str.)
- 2) skundžiamojo akto ir jo paskelbimo arba jo sužinojimo datai;
- 3) teisiniai sumetimai, dėl kurių skundėjas laiko aktą arba jo dalį neteisėtą;
- 4) skundėjo reikalavimas.

11

Jeigu skundėjas pats nėra diplomuotas teisininkas, tai skundas Administraciniam Skyriui, be skundėjo, turi būti dar advokato pasirašytas.

Jeigu advokatas veikia skundėjo išduotu įgaliojimu, tai nereikalaujama, kad skunde, be šito advokato parašo, dar būtų ir skundėjo parašas.

12

Prie skundo pridedama:

- 1) skundą pasirašiusio advokato įgaliojimas, jeigu skundas nėra paties skundėjo pasirašytas, arba liudymas, jog skundėjas pats yra

diplomuotas teisininkas, jeigu skundas tėra jo pasirašytas ir jeigu jis pats nėra advokatas;

- 2) skundo ir jo priedėlių nuorašai tiems organams, kurių aktai skundžiami (2 str.);
- 3) 50 litų administracinio įkaito.

13

Skundas, adresuotas Aukščiausiojo Teismo Administraciniam Skyriui, paduodamas paskutinei administracinei instancijai, žiūrėjusiai bylą hierarchine tvarka, arba, jei nėra hierarchinės skundimo tvarkos, organui, padariusiam skundžiamąjį aktą ar nutarimą.

14

Administracinis organas (13 str.), gavęs skundą, gali pats apskųstąjį aktą ar nutarimą pakeisti. Jeigu akto ar nutarimo jis nepakeičia pagal skundą, tai šitą skundą, patikrinęs jo padavimo formalumus, jis pristato Aukščiausiojo Teismo Administraciniam Skyriui.

Skundas Administraciniam Skyriui turi būti pristatytas ne vėliau kaip per mėnesį po jo gavimo.

15

Administracinis organas skundą Administraciniam Skyriui pristato su byla, reikalingais dokumentais ir savo pasiaiškinimu, jei randa jį reikalingą.

Savo pasiaiškinimo nuorašą administracinis organas siunčia pasirašiusiam skundą advokatui arba, jei skundas yra paties skundėjo teisininko pasirašytas, pačiam skundėjui.

16

Skundo Administraciniam Skyriui padavimas nestabdo apskųstojo akto vykdymo.

Tačiau, skundėjui prašant, nurodytas 13 str. administracinis organas gali apskųstojo akto vykdymą sustabdyti. Jei jis jo nesustabdo arba per dvi savaites prašymo sustabdyti neišžiūri, tai skundėjas per 2 savaites gali skųsti Aukščiausiojo Teismo Administraciniam Skyriui, kuris akto vykdymą sustabdo, jei tat nekliudo viešiesiems reikalams ir jei to akto vykdymas gali skundėjui padaryti didelės ir nepataisomos žalos.

17

Skundėjui praleidus skundo duodamą terminą, šito termino atstatymą sprendžia tas administracinis organas, per kurį duodamas skundas.

Administracinio organo nutarimas dėl termino atstatymo gali būti skundžiamas Aukščiausiojo Teismo Administraciniam Skyriui.

18

Asmuo, suinteresuotas apskųsto administracinio akto likimu, gali ligi pirmojo teismo posėdžio įstoti į Administracinio Skyriaus bylą trečiuoju asmeniu.

Trečiajam asmeniui taikinama ta pati tvarka, kaip ir skundėjui.

19

Apie bylos paskyrimą į posėdį pranešama nurodytam 13 str. administraciniam organui ir skundėjo ir trečiojo asmens įgaliotiems stoti teisme advokatams arba, jeigu tokių įgaliojimų nėra, patiems skundėjui ir trečiajam asmeniui.

20

Išskyrus tris paskutines dienas prieš teisiamąjį posėdį, bylininkai gali Aukščiausiojo Teismo raštinėje žiūrėti bylą.

21

Administracinio Skyriaus prokuroras kiekvienoje administracinėje byloje prieš teisiamąjį posėdį, kuriame šita byla bus sprendžiama, turi raštu pareikšti savo nuomonę.

Šita nuomonė turi būti pagrįsta teisiniais motyvais ir turi būti su išvada, kurioje siūlomas sprendimo rezoliucijos sumanymas.

22

Tvarkomajame posėdyje gali būti nutarta sudaryti bylai teismo sudėtis iš visų Administracinio Skyriaus teisėjų. Šitoje sudėtyje turi dalyvauti Administracinio Skyriaus pirmininkas arba jį pavaduojąs teisėjas.

23

Teismas turi teisę bylą atidėti, jeigu teisiamajame posėdyje paaiškėja, kad reikia dar gauti kokių žinių ar dokumentų arba dar kas iširti.

24

Pripažinęs paskustą administracinį aktą arba kurią jo dalį neteisėtą, teismas nusprendžia šitą aktą arba tą jo dalį panaikinti. Priešingu atveju jis nusprendžia skundą atmesti.

Apie akto panaikinimą pranešama tam valdžios organui, per kurį skundas buvo gautas.

25

Administracinio Skyriaus nutarimai ir sprendimai neskundžiami.

26

Jei organas, kurio aktas Administracinio Skyriaus sprendimu yra pripažintas neteisėtas ir panaikintas, tuo pačiu reikalu panaikintojo akto vietoje kitą aktą daro, tai jis turi skaitytis su Administracinio Skyriaus sprendime pareikšta nuomone ir teisės nuostatų aiškinimu.

27

Šio įstatymo nenumatytiems administracinės teisenos dalykams taikunami kasacinių teisenų nuostatai.

28

Visa, kas padaroma vykdant neteisėtą administracinį aktą, panaikintą Administracinio Skyriaus sprendimu, yra skundėjo ir reikalavusio tą aktą panaikinti trečiojo asmens atžvilgiu neteisėta ir turi būti jiems atitaisyta; jeigu atitaisyti negalima, tai turi būti jiems atlygintas nuostolis.

Ginčus dėl nuostolio dydžio sprendžia civilinis teismas.

29

Kas nedalyvavo nei skundėju, nei trečiuoju asmeniu Administracinio Skyriaus byloje dėl neteisėto administracinio akto, tas neturi teisės bet kuria tvarka skųstis teismui dėl viso, kas tuo aktu buvo padaryta ligi Administracinio Skyriaus sprendimo.

30

Neteisėtai paskirtas į vietą valdininkas, panaikinus aktą, kuriuo jis buvo paskirtas, tos vietos nustoja, tačiau visa, ką jis, kaip valdininkas, toje vietoje ligi Administracinio Skyriaus sprendimo yra padaręs, palieka galioje.

Administracinio teismo įstatymas¹⁴²⁸
(kalba, skyryba netaisyta)

1937 m. projektas, parengtas, tikėtina, Seimo Peticijų komisijos

1

Ginčams dėl viešosios teisės administracinių aktų teisėtumo spręsti steigiamas Administracinis Teismas.

Teismo santvarka

2

Administracinis Teismas yra Vyriausiąjame Tribunole kaip jo skyrius.

3

Administracinį Teismą sudaro pirmininkas, nuolatinieji ir laikinieji teisėjai.

4

Administracinio Teismo pirmininku ir nuolatiniu teisėju skiriamas asmuo, kuris 1) turi įstatymų nustatytą aukštojo teisių mokslo cenzą, ir 2) yra išstarnavęs valstybinėje tarnyboje ne mažiau, kaip 10 metų, jeigu šituo laiku jis yra išbuvęs ne mažiau, kaip 3 metus a) teisėju, arba b) bent XIV administracinės tarnybos kategorijos valdininku, arba c) Lietuvos valstybinio universiteto valstybinės, administracinės, civilinės, arba finansinės teisės profesorium.

5

Administracinio Teismo laikinuoju teisėju skiriamas administracijos valdininkas, ne žemesnės, kaip XIV tarnybos kategorijos. Administracinio Teismo laikinasis teisėjas skiriamas vieneriems metams. Jis palieka eiti savo tiesiogines pareigas, o į Administracinio Teismo posėdžius vyksta komandiruotės tvarka. Tas pats valdininkas gali būti skiriamas laikinuoju teisėju ir kitais metais.

¹⁴²⁸ Administracinio teismo įstatymo projektas. 1937 m. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1507, l. 45–53.

6

Administracinio Teismo pirmininką, nuolatinuosius ir laikinuosius teisėjus skiria Respublikos Prezidentas Ministerių Kabinetai pristatius paskirti.

7

Administracinio Teismo Pirmininkas teisėjų vietų vyresnybės atžvilgiu prilyginamas Vyriausiojo Tribunolo skyriaus pirmininkui, o teisėjai – Vyriausiojo Tribunolo teisėjams.

8

Administracinio Teismo pirmininkui ir nuolatiniams teisėjams, kiek šiems įstatymo nėra kitaip nustatyta, taikomi atitinkami Teismų Santvarkos Įstatymo nuostatai.

9

Administracinio Teismo pirmininką ir nuolatinius teisėjus atostogų paleidžia Vyriausiojo Tribunolo pirmininkas.

10

Administracinio Teismo pirmininką ir teisėjus atleidžia iš teisėjo tarnybos Respublikos Prezidentas, Ministerių Kabinetai pristatius atleisti.

11

Administraciniam Teisme yra sekretorius ir raštinė.

Administracinio Teismo sekretorių ir raštinės tarnautojus skiria ir atleidžia Vyriausiojo Tribunolo pirmininkas.

12

Administracinio Teismo vidaus ir darbo tvarką nustato Administracinio Teismo statutas.

Statutą tvirtina Ministerių Kabinetas.

Teismo kompetencija

13

Administracinis Teismas sprendžia šias bylas:

- 1) skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio ir apskričių viršininkų nutarimų savivaldybių reikalais (Viet. Savivaldybių Įst. 312 ir kt. str. str. Vyr.Žin.Nr.356).

- 2) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl administracijos veiksmų, vykdant susirinkimų ir pramogų įstatymą (Susirinkimų ir pramogų įstatymo § 67, V.Ž.Nr.393).
- 3) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio ir Vyr.Socialinio Draudimo Valdybos nutarimų (Vyr.Soc.Draudimo Valdybos įstatymo § 10, V.Ž.Nr.412).
- 4) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų ryšium su darbų ir tiekimų sutartimis (Viešųjų darbų fondo įstatymas 9 str. V.Ž.Nr.431).
- 5) Skundus ant apskričių valdybų ir pirmaeilių miestų burmistrų nutarimų baudų reikalais, kai baudos yra didesnės nei 261 lt. (Įstatymas apie Savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą V.Ž.Nr.5).
- 6) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio ir apskričių Viršininčių nutarimų elektros energijos kainų normavimo reikalu (Elektros energijos kainoms normuoti įstatymas str. str. 2, 3. Vyr.Žin. Nr.412).
- 7) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio ir apskričių viršininčių uždėtų baudų už nepildymą privalomų įsakymų:
 - a) visuomenės tvarkai ir ramybei palaikyti,
 - b) sveikatai patikrinti,
 - c) švarai palaikyti(V.Ž.Nr.32)
- 8) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų einant „Gyvu liams globoti įstatymo“ § 3 (V.Ž.Nr.441).
- 9) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl baudų (einant Kelių įstatymo § 23 (V.Ž.Nr.361).
- 10) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų einant „Skerdyklų ir mėsos priežiūros įstatymo“ § 29 (V.Ž.Nr.337).
- 11) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų einant „Nakties darbo kepyklose įstatymo“ § 4 (V.Ž.Nr.366).
- 12) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl Apskričių Viršininčių nuobaudų einant „Sėklų prekybos kontrolės įstatymo“ § 3 (V.Ž.Nr.438).
- 13) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl apskričių viršininčių uždėtų baudų einant „Veterinarijos įstatymo“ § 70 (V.Ž.Nr.293).

- 14) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl apskričių viršininkų nubaudimų už nusižengimus „Viešaisiais keliais judėjimo įstatymai“ § 27 (V.Ž.Nr.480).
- 15) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl apskričių viršininkų nubaudimų už nusižengimus „Švenčių ir poilsio įstatymai“ § 14 (V.Ž.Nr.328).
- 16) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl apskričių viršininkų baudų už nusižengimus „Su apkrečiamomis augalų ligomis ir kenkėjais kovoti“ įstatymui (§ 21¹⁴²⁹, V.Ž.Nr.440).
- 17) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl apskričių viršininkų uždėtų baudų už nusižengimus „Pradžios Mokyklų“ įstatymui § 64 (V.Ž.Nr.541).
- 18) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl apskričių viršininkų ir Klaipėdos krašto pasienio policijos vado nubaudimų už sienos peržengimą (Pasų įstatų pakeitimas, § 21, V.Ž.Nr.358).
- 19) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nubaudimų už nusižengimą „Svetimšalių samdos“ įstatymui, (§ 6, V.Ž.Nr.499).
- 20) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl apskričių viršininkų nubaudimų už nusižengimus „Spaudos“ įstatymui (str. str. 45-47, V.Ž.Nr.510).
- 21) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl apskričių viršininkų uždėtų baudų už nusižengimus „Spaustuvių ir spausdinimo reikmenų“ įstatymui (str.23, V.Ž.Nr.510).
- 22) Skundus ant Vidaus Reikalų Ministerio nutarimų dėl apskričių viršininkų uždėtų baudų už nusižengimus „Knygynų“ įstatymai (str.17, V.Ž.Nr.510).
- 23) Skundus dėl ypatingųjų tautos atstovų rinkimų R. Prezidentui rinkti (V.Ž.Nr.369, § § 37 ir kit.).
- 24) Skundus ant Vyr. Rinkimų Komisijos į Seimą nutarimų (V.Ž.Nr.467).
- 25) Skundus ant Klaipėdos Apygardos Komisijos nutarimų dėl Klaipėdos Seimelio rinkimų teisėtumo (V.Ž.Nr.467).
- 26) Skundus (teisinius) and vyr. darbo pajamų mokesčių komisijos nutarimų (Darbo Pajamų Mokesčio įstatymas § 82, V.Ž.Nr.388).

¹⁴²⁹ Tokio straipsnio nurodytame įstatyme nėra, matyt, turėtas galvoje 2 straipsnis. Aut. past.

- 27) Skundus ant valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų Komisijos nutarimų (Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas V.Ž.Nr.221, § 54, 57).
- 28) Skundus ant Vyriausiosios Mokesčių Komisijos nutarimų (Verslo pelno mokesčio įstatymas.VI.Vyr.Mok.Komisija, 83-97 str. str.) (V.Ž.Nr.366-2475).
- 29) Skundus ant Vyriausiosios Tarifų Komisijos nutarimų (Muitinių įstatymas § 46, V.Ž.Nr.315/3564).
- 30) Skundus dėl Valstybės Kontrolės sprendimų, padarytų Valstybės Kontrolės įstatymo § 14 ir 22.
- 31) Skundus ant Vyriausiosios Žemės Tvarkymo Komisijos nutarimų (Žemės Tvarkymo įstatymas str. 64).
- 32)
- 33)
- 34)
- 35)
- 36)
- 37)
- 38)
- 39) Visa kita, kas Respublikos įstatymais bus pavesta Administraciniam Teismui spręsti.

14

Ginčus dėl bylos Administraciniam Teismui priklausomybės sprendžia Vyriausiojo Tribunolo visuotinis susirinkimas, kuriame lygiomis teisėmis dalyvauja ir Administracinio Teismo pirmininkas bei visi teisėjai.

Teismo teisena

15

Nurodytas 13 str. bylas Administraciniame Teisme kelia skundais tas fizinis ar teisinis asmuo, kurio teisėtas reikalas jo teigimu yra administraciniu aktu užgautas arba kuriam jo teigimu be teisėto pagrindo yra tuo aktu uždėta pareiga.

16

Skundas Administraciniam Teismui duodamas ne vėliau kaip per du mėnesius nuo skundžiamojo akto paskelbimo skundėjui arba, jeigu jis nebuvo jam paskelbtas, nuo jo sužinojimo, bet pastaruoju atitikimu, ne vėliau kaip per metus nuo akto padarymo.

17

Skundas Administraciniam Teismui paduodamas per ministerį, arba organą, padariusį skundžiamąjį aktą ar nutarimą, kaipo aukščiausioji administracinė instancija.

18

Administraciniam Teismui duodami skundai turi būti surašydinti ir pasirašyti turinčio teisę vesti bylas Vyriausiajame Tribunole advokato, profesoriaus, docento, išskyrus atvejį, kai skundėjas pats yra diplomuotas teisininkas.

Jeigu pasirašęs skundą advokatas, profesorius ar docentas neturi skundėjo įgaliojimo, tai skundas turi būti pasirašytas ir paties skundėjo.

19

Skunde turi būti nurodyta:

- 1) Skundėjo ir skunde pasirašiusio advokato, profesoriaus ar docento (§ 18) vardas, pavardė ir gyvenamoji vieta;
- 2) skundžiamojo akto ir jo paskelbimo arba jo sužinojimo data;
- 3) ką skundėjas laiko neteisėtu ir kuriuo pagrindu;
- 4) skundėjo reikalavimas.

20

Prie skundo turi būti pridėta:

- 1) skundą pasirašiusio advokato, profesoriaus ar docento įgaliojimas, jeigu skundas nėra paties skundėjo pasirašytas, arba įrodymas, jog skundėjas pats yra diplomuotas teisininkas, jeigu skundas tėra jo pasirašytas ir jeigu jis pats nėra advokatas, profesorius ar docentas;
- 2) skundo ir jo priedėlių nuorašai tiems organams, kurių aktai skundžiami (§ 17);
- 3) 50 litų įkaito.

21

Ministeris ar administracinis organas, gavęs § § 17-20 pažymėtą skundą, ne vėliau, kaip 21 dienos bėgyje persiunčia jį su visa byla Administraciniam Teismui.

22

Apskūstasis organas kartu su byla gali duoti Administraciniam Teismui raštu paaiškinimą dėl skundo, prijungdamas vieną nuorašą skundėjui.

23

Administracinio Teismo pirmininkas, gavęs apskūstojo organo paaiškinimą, siunčia jo nuorašą skundėjui.

24

Skundo padavimas nesustabdo skundžiamojo akto ar nutarimo vykdymo.

Tačiau skundėjui prašant, nurodytas 17 str. administracinis organas gali apskūstojo akto vykdymą sustabdyti.

25

Administracinio Teismo pirmininkas, gavęs bylą, tikrina, ar paduotas skundas atitinka šio įstatymo 16-20 str. str. reikalavimus.

Radęs trūkumų, jis praneša apie tai skundėjui, kuris per 2 savaites gali juos atitaisyti. Skundėjui to nepadarius, skundas jam grąžinamas.

26

Skundo davimo terminui apskaičiuoti ir ginčams dėl termino atstatymo taikomi atitinkami Civilinės Teisenos įstatymo nuostatai. Tuos ginčus sprendžia Administracinis Teismas.

27

Jei vieno ir to paties administracinio akto ar nutarimo teisėtumą apskundžia keli asmenys, tai visos jų kelioms byloms Administracinio Teismo sujungiamos į vieną.

28

Asmuo, kurio teisė apskūsto administracinio akto yra paliesta, gali ligi pirmojo Teismo posėdžio įstoti į Administracinio Teismo bylą trečiuoju asmeniu.

Trečiajam asmeniui taikoma ta pati tvarka, kaip ir skundėjui.

29

Administracinio Teismo pirmininkas skiria skundui svarstyti posėdį ir praneša to posėdžio laiką skundėjui ir apskūstajam organui.

30

Administracinio Teismo posėdis sudaromas iš pirmininko, dviejų nuolatinųjų ir dviejų laikinųjų teisėjų.

Bylas Teismo posėdy referuoja ir sprendimo motyvus rašo Administracinio Teismo pirmininkas ir nuolatiniai teisėjai.

31

Skundėjas ir apskųstasis organas teisiajame posėdyje gali duoti paaiškinimų žodžiu.

32

Teismas turi teisę bylą atidėti, jeigu teisiame posėdyje paaiškėja, kad reikia dar gauti kokių žinių ar dokumentų arba dar kas ištirti.

33

Administraciniam Teismui skundą patenkinus, skundėjui sugrąžinamas įkaitas ir iš apskųstojo organo atiteisiamos advokato ir kit. bylos vedimo išlaidos, kurių dydį nustatė Administracinis Teismas savo nuožūra.

34

Pripažinęs apskųstą administracinį aktą arba kurią jo dalį neteisėtą, Teismas nusprendžia šitą aktą arba tą jo dalį panaikinti. Priešingu atveju jis nusprendžia skundą atmesti.

Apie akto panaikinimą Teismas 7 dienų bėgyje praneša tam valdžios organui, per kurį skundas buvo gautas.

35

Visa, kas padaryta vykdant neteisėtą administracinį aktą, panaikint Administracinio Teismo sprendimu, yra skundėjo ir reikalavusio tą aktą panaikinti trečiojo asmens atžvilgiu neteisėta ir turi būti jiems atitaisyta; jeigu atitaisyti negalima, tai turi būti jiems atlygintas nuostolis.

Ginčus dėl nuostolių dydžio sprendžia civilinis teismas.

36

Kas nedalyvavo nei skundėju, nei trečiuoju asmeniu Administracinio Teismo byloje dėl Teismo pripažinto neteisėtu administracinio akto, tas neįgyja teisės ieškoti nuostolių dėl viso, kas tuo aktu buvo padaryta ligi Administracinio Teismo sprendimo.

37

Administracinio Teismo sprendimai neskundžiami.

38

Administracinio Teismo sprendimai, kurie turi principinės reikšmės, Administracinio Teismo nutarimu skelbiami jo leidžiamame „Administracinio Teismo sprendimų rinkiny“.

39

Administracinio Teismo sprendimų prasmę aiškina jis pats.

40

Administracijos organai, darydami aktus ar nutarimus, privalo skaitytis su Administracinio Teismo sprendimais ir jo teisės nuostatų aiškinimais.

41

Administracinio Teismo teisenos dalykams, kiek jie nėra šio įstatymo nustatyti, analogiškai taikomi civilinės kasacinės teisenos nuostatai.

Pereinamieji nuostatai

42

43

Įstatymo vykdymas

44

Šis įstatymas veikia nuo 1938 metų sausio mėnesio 1 dienos.

Administracinio teismo įstatymo projekto fragmentas,¹⁴³⁰
rastas 1936–1937 m. byloje
(kalba, skyryba netaisyta)

IV. Pereinamieji ir baigiamieji nuostatai

78

Įstatymų nuostatai apie davimą skundų Vyriausiajam Tribunalui bylose, kuriose pagal šį įstatymą priklauso Administraciniam Teismui spręsti, panaikinami.

79

Vyriausiojo Tribunolo neišspręstos bylos, kurios pagal šį įstatymą priklauso spręsti Administraciniam Teismui, perduodamos Administraciniam Teismui. Vyriausiojo Tribunolo pradėtoji šiose bylose teisena Administracinio Teismo tęsiama.

80

Bylos, kurios pagal šį įstatymą priklauso spręsti Administraciniam Teismui, ir kurias, šiam įstatymui pradėjus veikti, Vyriausiasis Tribunalas jau bus paskyręs į savo teisiamąjį posėdį ir apie tą posėdį bus paskelbęs, sprendžia Vyriausiasis Tribunalas, veikusis prieš pradedant veikti šiam įstatymui tvarka.

81

Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymo 57 str. (V.Ž.Nr.221 eil.1443) ir Karių pensijų įstatymo 47 str. (V.Ž.Nr.490, eil.3426 ir Nr.514, eil.4328) panaikinami.

Ministrų Tarybos neišspręsti skundai, paduoti jai pagal Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymo 57 str. ir pagal Karių pensijų įstatymo 47 str., perduodami Administraciniam Teismui spręsti.

82

Per du mėnesius šiam įstatymui pradėjus veikti Administraciniam Teismui galima duoti skundus:

a) dėl Valstybės Kontrolės įskaitų, padarytų laikotarpyje paskutiniųjų

¹⁴³⁰ Administracinio teismo įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1507, l. 139.

dešimties metų prieš pradėdant veikti šiam įstatymui, išskyrus tas, kurios jau sumokėtos,

- b) dėl visų kitų 1 str. nurodytų administracinių aktų, padarytų laikotarpio vienerių metų prieš pradėdant veikti šiam įstatymui, išskyrus tuos mokesčių reikalus liečiančius administracinius aktus, kurie jau įvykdyti.

83

Šis įstatymas veikia suėjus dviem mėnesiams nuo paskelbimo dienos.

Pastaba: Šiuo įstatymu pakeitimu (pirmąsio projekto 56^a str.) numatoma atleisti nuo žyminio mokesčio Administraciniam Teismui duodamus skundus, jų nuorašus, papildymus ir paaiškinimus, taip pat raštus, kuriais atsiimamas skundas, tad tektų, šį įstatymo projektą priėmus, kalbama prasme pakeisti ir Žyminio mokesčio įstatymą, tam Žyminio mokesčio įstatymo pakeitimui nustačius tą patį, kaip ir Administracinio Teismo įstatymui, įsiteisėjimo laiką.

Administracinio teismo įstatymas¹⁴³¹ (kalba, skyryba netaisyta)

1940 m. projektas, parengtas Seimo Peticijų komisijos
I. Kompetencija.

1

Administracinis teismas sprendžia ginčus dėl viešosios administracijos organų bendrų parėdymų ir pavienių nutarimų teisėtumo, kai jie liečia: 1) mokesčių, muitų, akcizų ir įvairių rinkliavų ėmimą, 2) įvairių rūšių atlyginimą už darbą ir tarnybą viešosiose administracijos įstaigose, 3) pensijų ir pašalpų skyrimą, 4) Valstybės Kontrolės padarytas įskaitas įstaigoms ir paviniams asmenims, 5) žemėtvarką.

Be čia nurodytų sričių, Administraciniam teismui priklauso spręsti ginčai, kurie atskirų įstatymų pavedami Administraciniam Teismui spręsti, taip pat teisiniai skundai, kurie pagal veikiančius įstatymus buvo paduodami Vyriausiajam Tribunalui.

II. Teismo santvarka.

2

Administracinį Teismą sudaro pirmininkas ir kiti teisėjai.

3

Administracinio Teismo Pirmininku ir teisėjais gali būti asmenys, baigę aukštąjį teisių mokslą ir turį: a) ne mažesnę kaip šešerių metų bendrų teismų arba Kariuomenės Teismo teisėjo, arba Prokuratūros, arba aukštesnės administracinės tarnybos pareigūno stažą, b) teisių profesoriaus ar docento vardą, c) advokato ne mažesnę kaip devynių metų stažą.

Bent trečdalis Administracinio Teismo teisėju turi turėti kvalifikacijas, kurios reikalingos teisėjo vietai užimti.

Be to, skiriant Administracinio Teismo Pirmininką ir teisėjus taikomi Teismų Santvarkos įstatymo (V.Ž. 419, 1933 m. liepos 11 d.) str. str. 111 ir 112 numatyti nuostatai.

¹⁴³¹ Seimo peticijų komisijos Administracinio teismo įstatymo projektas, 1940, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 138 (Römerių giminės aktai), saug. vien. 2273, l. 6-20.

4

Administracinio Teismo pirmininką ir teisėjus skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas Ministerių Kabineto pristatymu.

5

Administracinio Teismo pirmininką ir teisėjus atleidžia iš teisėjo tarnybos Respublikos Prezidentas, Ministerių Kabinetai pristatę atleisti.

6

Administracinio Teismo Pirmininką atostogų leidžia Ministras Pirmininkas, o Administracinio Teismo teisėjus – Administracinio Teismo Pirmininkas.

7

Administracinio Teismo teisančiąją sudėtį sudaro pirmininkaujantis ir du kiti teisėjai.

Administracinio Teismo Pirmininko nuožiūra ypatingais atvejais

Administracinio Teismo teisančioji sudėtis gali būti sudaryta iš visų Administracinio Teismo teisėjų.

8

Administracinis Teismas savo visuotiniame susirinkime aiškina:

- 1) Ministro Pirmininko ar Administracinio Teismo Pirmininko Administraciniam Teismui pateiktus išaiškinti teisės klausimus, kurie iškyla administracijos įstaigoms taikant teises normas, arba kai tos normos administracijos įstaigų taikomos nevienodai.
- 2) Administracinio Teismo teisančiosios sudėties iškeltą teisės klausimą, dėl kurio bylą ruošiant ar sprendžiant, jei kilo abejonių.

Administracinio Teismo visuotini susirinkimai nevieši.

9

Administracinio Teismo visuotinio susirinkimo nutarimai turi ir administracijos įstaigoms vadovaujamos reikšmės. Jie įrašomi į atskirą nutarimų knygą.

Jei teisančioji sudėtis sprendžia bylą nusistatytų nukrypti nuo Administracinio Teismo visuotinio susirinkimo padaryto teisės klausimo išaiškinimo, tai tą savo nuomonę turi perduoti spręsti Administracinio Teismo visuotiniam susirinkimui.

10

Administracinio Teismo visuotinis susirinkimas yra teisėtas, kai jame dalyvauja nemažiau kaip pusė visų Administracinio Teismo narių. Visuotinių susirinkimų nutarimai priimami balsų dauguma. Balsams pasidalinus, pirmininkaujančiojo balsas nusveria. Nariai pasilikę atskiros nuomonės pateikia ją raštu su savo motyvais.

11

Administracinis Teismas savo visuotinio susirinkimo teisės klausimais aiškinimus, taip pat savo sprendimus, padarytus atskirose bylose, kurie, jo manymu, turi principinės reikšmės, skelbia atskirame rinkinyje.

12

Administraciniame Teisme yra raštinė. Raštinės darbą veda Administracinio Teismo sekretorius.

Sekretorium gali būti asmuo, baigęs aukštąjį teisių mokslą. Jį skiria Ministras Pirmininkas. Kitus raštinės tarnautojus skiria Administracinio Teismo Pirmininkas.

13

Administracinio Teismo vidaus ir darbo tvarką nustato Administracinio Teismo statutas.

Statutą tvirtinta Ministerių Kabinetas.

III. Administracinio Teismo teisena.

14

Administracinio Teismo teisėjas nušalinamas:

1. bylose, kuriose jis yra šalimi arba su viena iš šalių yra tokiuose teisiniuose santykiuose, kad bylos sprendimo išvados gali atsiliepti į jo teises ir pareigas,
2. bylose savo sutuoktinio, giminių bei svainių tiesioginėj linijoj, giminių šalutinėj linijoj iki ketvirtos kartos, svainių šalutinėj linijoj iki antros kartos,
3. bylose, kuriose jis yra surištas globos arba globojimo reikalais,
4. bylose, kuriose jis buvo arba tebėra šalies įgaliotiniu,
5. bylose, kuriose jis yra bet kuriuo būdu prisidėjęs darant apskųstąjį nutarimą.

Be aukščiau nurodytų priežasčių Administracinis Teismas, šaliai prašant, nušalina teisėją, jei tarp teisėjo ir kitos šalies arba tos šalies įgaliotinio ar atstovo yra tokie asmeniniai santykiai, kurie duoda pakankamo pagrindo įtarti teisėją galinti būti nebešališku.

Nušaltinti teisėją šalys gali prašyti žodžiu arba raštu ne vėliau kaip prasidedant bylos svarstymui. Prašymas turi būti motyvuotas.

15

Teisėjas, kuris turi pagrindo nusišalinti, praneša apie tai Administraciniam Teismui ir byloje nedalyvauja.

16

Teisėjo nušalinimo klausimą Administracinis Teismas sprendžia neviešame posėdyje. Reikalui esant, Administracinis Teismas gali daryti pasiteiravimus tikslu išaiškinti aplinkybes, nurodytas teisėjui nušalinti prašyme.

17

Asmuo, Administracinio Teismo teisėjui nušalinti prašymą padavęs iš blogos valios, Administracinio Teismo nutarimu gali būti nubaustas pinigine bauda ligi 500 litų.

18

Šalimis Administraciniame Teisme yra: skundėjas, skundžiamas valdžios organas ir trečiasis asmuo.

19

Skundžiamas valdžios organas yra toji paskutinė administracinė instancija, kuri yra žiūrėjusi arba privalėjo žiūrėti bylą ierarchine tvarka, arba, jei nėra ierarchinės skundimo tvarkos, organas padariusis skundžiamąjį aktą ar nutarimą.

20

Trečiasis asmuo yra tas, kurios nenaudai skundėjas prašo panaikinti skundžiamąjį aktą arba nutarimą.

21

Bendrus administracijos reglamentinius aktus ar individualinius nutarimus gali skųsti kiekvienas fizinis ar teisinis asmuo, kurio teisėtas rei-

kalas, jo teigimu yra administracijos organo tuo aktu arba nutarimu užgautas, arba kuriam, jo teigimu, be teisėto pagrindo yra uždėta prievolė.

22

Trečiasis asmuo byloj gali dalyvauti jam pačiam, skundėjui ar apskųstajam administracijos organui prašant, Administracinio Teismo Pirminko arba Administracinio Teismo teisiamosios sudėties nutarimu.

23

Skundėjo ir trečiojo asmens procesinis veiksmingumas nustatomas pagal Civilinės Teisenos įstatymo dėsnius.

24

Skundėjui ar trečiajam asmeniui Administraciniame Teisme turi atstovauti advokatas.

Šis nuostatas netaikomas, kai skundėjas ar trečiasis asmuo pats yra advokatas, privatinis gynėjas arba yra baigęs aukštąjį teisės mokslą.

Skundėjui ar trečiajam asmeniui Administraciniame Teisme vietoj advokato gali atstovauti teisių mokslo profesorius ar docentas.

25

Skundžiamasis administracijos organas gali būti atstovaujamas 24 str. nurodytų asmenų, taip pat skundžiamojo arba jį prižiūrinčiojo administracijos organo valdininkų.

26

Įgaliojimas arba įsakymas atstovauti skundžiamąjį administracijos organą Administraciniame Teismui turi būti pateiktas prieš pirmą Administracinio Teismo posėdį.

27

Administracinis Teismas bet kurioj bylos stadijoj gali patikrinti skundėjo ar trečiojo asmens procesinį veiksmingumą, šalies įgaliojimą ar įsakymų atstovauti buvimą ir jų teisėtumą.

28

Byla Administraciniame Teisme prasideda betarbiai gavus skundėjo raštišką skundą.

29

Skundas Administraciniam Teismui duodamas ne vėliau kaip per du mėnesius nuo skundžiamojo nutarimo paskelbimo skundėjui arba, jeigu jis nebuvo jam paskelbtas, nuo jo sužinojimo, bet pastaruoju atsitikimu, ne vėliau kaip per metus nuo nutarimo padarymo.

30

Jei administracinis organas, kuriuo įsakymai ar nutarimai pagal šio įstatymo 1 str. gali būti skundžiami Administraciniam Teismui, per 2 mėnesius neduoda atsakymo į paduotą skundą ar prašymą, tai skundas ar prašymas laikomas atmestu, ir administracijos organo įsakymas ar nutarimas gali būti šiame įstatyme nustatyta tvarka skundžiamas Administraciniam Teismui.

31

Skundas turi būti surašytas prisilaikant šio įstatymo 23 ir 24 str. str. nurodytų dėsnių. Skunde turi būti nurodyta:

1. Vardas, pavardė ir gyvenamoji vieta skundėjo ir jį atstovaujančio asmens,
2. skundžiamojo nutarimo ir jo paskelbimo arba jo sužinojimo data,
3. ką skundėjas laiko neteisėtu ir kuriuo pagrindu,
4. skundėjo reikalavimas.

Skundas turi būti jįjį surašiusiojo pasirašytas.

32

Prie skundo turi būti pridėta:

- 1) skunde pasirašiusio advokato, teisės profesoriaus ar docento įgaliojimas, jeigu skundas nėra paties skundėjo pasirašytas, arba įrodymas, jog skundėjas pats yra diplomuotas teisininkas, jeigu skundas tėra jo pasirašytas ir jeigu jis pats nėra advokatas, teisės profesorius ar docentas;
- 2) skundo ir jo priedėlio nuorašai tiems organams, kurių nutarimai skundžiami;
- 3) 50 litų įkaito.

33

Administracinio Teismo pirmininkas, gavęs skundą, tikrina ar paduotas skundas atitinka šio įstatymo 23, 24, 29, 31, 31 ir 32 str. str. reikalavimus.

Radęs trūkumų Administracinio Teismo Pirmininkas praneša apie tai skundėjui, kuris per jo nustatytą tinkamą laiką gali trūkumus atitaisyti. Skundėjui to nepadarius, skundas paliekamas be svarstymo.

34

Administracinis Teismas skundai eigos neduoda kai:

- 1) skundas nepriklauso Administraciniam Teismui svarstyti;
- 2) praleistas skundai duoti nustatytas terminas;
- 3) skundžiamas aktas ar nutarimas nebuvo išžiūrėtas visų kompetentingų administracinių instancijų, išskyrus 32 str. numatytą atvejį;
- 4) iš skundo turinio matyti, kad jau Administraciniam Teismui svarstoma byla dėl to paties akto ar nutarimo ir šalys yra tos pačios arba byla yra jau išspręsta (*res judicata*) ir
- 5) skundėjas procesualiniu atžvilgiu nėra veiksmingas.

35

Skundo padavimas nesustabdo skundžiamojo akto ar nutarimo vykdymo.

Jeigu skundėjas, padavęs Administraciniam Teismui skundą prašys administracinį organą sustabdyti vykdymą akto ar nutarimo, tai administracinis organas turi tai padaryti, jei tai nekliudo viešiesiems reikalams ir jei to akto ar nutarimo vykdymas gali skundėjui padaryti didelės ir nepataisomos žalos.

36

Administracinio Teismo Pirmininkas radęs, kad skundai duoti str. str. numatytų kliūčių nėra, arba kai tos kliūtys pašalintos, duoda parėdymą pasiųsti apskųstajam administracijos organui ir trečiajam asmeniui nuorašus skundo ir jo priedų.

Administracinis organas ar trečiasis asmuo per 1 mėnesį nuo skundo nuorašo gavimo, gali Administraciniam Teismui pateikti savo paaiškinimų dėl skundo.

Apskųstasis administracijos organas turi prisiųsti Administraciniam Teismui nustatyti laiku visus raštus, kurie liečia skundžiamąjį aktą ar nutarimą.

37

Siunčiant paaiškinimą į skundą turi būti pridėti nuorašai priešingai šaliai.

Jeigu prie paaiškinimo nėra pridėta nuorašų priešingai šaliai arba jei paaiškinimas gautas po nustatyto termino, tai Administracinis Teismas tokio atsakymo nesvarsto.

38

Šalys gali žiūrėti Administracinio Teismo raštinėje jų bylas, išskiriant tris dienas prieš teisiamąjį posėdį.

Administracinis Teismas, prisiuntusio bylą administracinio organo prašomas, gali neduoti šalims kai kurių aktų žiūrėti.

Advokatai, teisės profesoriai ir docentai gali žiūrėti bylą ir be šalių įgaliojimo.

39

Skundėjui mirus arba teisiniam asmeniui išnykus, Administracinis Teismas bylos eigą sustabdo ligi atsiras teisėti įpėdiniai.

Jeigu teisėti įpėdiniai neatsiranda laike vienų metų nuo nutarimo apie bylos sustabdymą, tai bylos eiga panaikinama.

40

Administracinis Teismas gali sustabdyti bylą, jeigu jos eigoje paaiškės tokie veiksniai, kurių konstatavimas baudžiamoje ar drausmės byloj gali turėti reikšmės Administracinio Teismo bylos sprendimui.

41

Administracinis Teismas bylą panaikina, jeigu skundėjas savo skundą atsiima prieš bylos išsprendimą.

42

Jeigu apskųstasis administracijos organas prieš bylos išsprendimą atšauks apskųstąjį aktą arba nutarimą ir apie tai praneš Administraciniam Teismui, tai Administracinio Teismo pirmininkas paveda užklausti skundėją, ar šis atsiima savo skundą, nustatydamas skundėjui terminą atsakymui pateikti.

Negavus atsakymo nustatytu terminu byla panaikinama. Sąlyginis atsakymas skaitomas atsisakymu nuo skundo.

43

Administracinio Teismo panaikinta byla nebegali Administracinio Teismo vėl būti svarstoma.

44

Gavus atsakymą į skundą arba terminui išėjus tą atsakymą gauti, Administracinio Teismo pirmininkas skiria dieną bylai nagrinėti ir apie tai praneša šalims.

Pranešimai apie bylos nagrinėjimą turi būti išsiųsti su tokiu apskaitliavimu, kad būtų gauti bent septyniomis dienomis prieš bylos nagrinėjimą.

45

Administracinis Teismas bylą išsprendžia ją viešai išnagrinėjęs teisiamajame posėdy. Administracinis Teismas savo nuožiūra gali bylą išspręsti ir tvarkomajame posėdy.

46

Numatytus 27, 34, 39, 40 ir 41 str. str. klausimus Administracinis Teismas sprendžia tvarkomajame posėdy, bet gali juos nagrinėti ir teisiamajame posėdy.

47

Jei viešas bylos svarstymas gali pakenkti valstybės interesams, viešajam saugumui, visuomenės tvarkai ir gerovei, taip pat šalims prašant Administracinis Teismas gali bylą spręsti neviešai, dalyvaujant tik šalims, jų įgaliotiniams, administracijos priežiūros organams ir asmenims, kuriems leis pirmininkaujantis.

Tuo reikalu nutarimą ir, išsprendus bylą, sprendimo rezoliuciją Administracinis Teismas paskelbia viešai.

48

Teisiamajame posėdy gali dalyvauti šalių įgaliotiniai, šalys jei jos atitinka antro posmo 25 straipsnio reikalavimus. Šalių arba jų įgaliotinių neatvykimas bylos nagrinėjimo ir sprendimo paskelbimo nestabdo.

49

Pradėdamas viešą bylos nagrinėjimą pirmininkaujantis skelbia, kuri byla bus svarstoma. Išnagrinėjusi šalių pareikštus prejudicialius klausimus, vienas teisėjų, bylos pranešėjas, praneša bylos turinį; po to pirmininkaujantis gali leisti šalims ar jų įgaliotiniams, pakaitomis, duoti paaiškinimų žodžiu. Bylos aplinkybėms pakankamai paaiškėjus, šalių ginčysena, jei ji buvo leista, nutraukiama. Pasibaigus šalių ginčysenai, teismas atskirame kambary, apsvarstęs bylą, daro sprendimą.

50

Teisiamąjį posėdį atidaro pirmininkaujantis, jį veda ir uždaro, leidžia šalims kalbėti, pats užduoda šalims klausimus ir leidžia šalims tarp savęs užduoti klausimus, ir skelbia teismo sprendimą.

Pirmininkaujantis gali šaliai atimti žodį, jei kalbama bergždžiai, o taipgi neleisti šaliai uždavinėti klausimus, jei pripažins tuos klausimus bereikalingais arba neturinčiais byloje reikšmės.

51

Administracinio Teismo posėdy rimčiai ir tvarkai palaikyti pirmininkaujantis vadovaujasi Teismų Santvarkos įstatymo 57-62 str. str.

52

Administracinis Teismas gali nutarti nagrinėti kartu ir padaryti bendrą sprendimą bent keliuose bylose, jei tos bylos tarpu savęs rišasi ir galėtų būti vienu skundu apimtos.

53

Kiekvienam Administracinio Teismo posėdy sekretoriaujančio surašomas protokolas. Protokolą pasirašo pirmininkaujantis ir sekretoriaujantis.

54

Pirmininkaujantis uždaro teisiamąjį posėdį, kai randa, kad bylos aplinkybės yra užtektinai išaiškintos ir pereina atskiran kambarin pasitarti. Teismo pasitarimas yra neviešas.

55

Pirmininkaujantis veda pasitarimą. Teisėjai balsuoja pagal tarnybinių vyresniškumą, pradedant nuo jaunesniojo. Bylos pranešėjas pirmas paduoda balsą.

Sprendimas daromas teisiamojo posėdžio teisėjų balsų dauguma.

Nubalsuotasai teisėjas viename punkte privalo dalyvauti balsuojant kitus sprendimo punktus prisitaikant prie jau padaryto kuriuo kitu punktu sprendimo.

Teisėjas nesutinkantis su daugumos sprendimu gali pareikšti raštu savo atskirą nuomonę ją motyvuodamas.

56

Administracinis Teismas turi teisę bylos nagrinėjimą atidėti.

57

Administracinis Teismas sprendžia remdamasis faktais, kuriuos galima konstatuoti iš apskųstojo administracijos organo pristatytų raštų, kurie administracinio organo buvo priimti dėmesin darant skundžiamąjį aktą arba nutarimą ir skundo duomenimis. Jeigu administracinis organas nepristato čia paminėtų raštų, tai sprendimas daromas remiantis duomenimis, kurie nurodyti skunde arba paaiškėjo bylos svarstymo metu. Administracinis Teismas bylą svarsto skundo ribose.

Administracinis Teismas neima domėn naujų aplinkybių ir įrodymų, kurie nors ir praplėstų bylos turinį, bet kurie nebuvo prijungti darant apskųstąjį aktą arba nutarimą. Administracinis Teismas taipgi neima domėn ir tų dokumentų, kurie nebuvo prie bylos prijungti bylos nagrinėjimo metu arba kurių turinys nebuvo tuo pačiu metu išaiškintas.

58

Administracinis Teismas panaikina apskųstąjį parėdymą ar nutarimą visiškai ar dalinai, kai randa, kad:

- 1) darant parėdymą ar nutarimą prasilenkta su veikiančiais įstatymais,
- 2) darant parėdymą ar nutarimą faktinas dalykų stovis buvo kitoks negu tai matyti iš raštų, kurie buvo akto ar nutarimo sudarymo metu,
- 3) darant parėdymą ar nutarimą prasilenkta su atitinkamame įstatyme numatyta administracijos organų veikimo tvarka ir jei dėl to skundėjui buvo padaryta žala.

59

Visa, kas padaryta vykdant neteisėtą administracijos organo nutarimą, panaikinta Administracinio Teismo sprendimu, yra skundėjo ir reikalavusio tą nutarimą panaikinti trečiojo asmens atžvilgiu neteisėta ir turi būti jiems atitaisyta; jeigu atitaisyti negalima, tai turi būti jiems atlygintas nuostolis.

Ginčus dėl nuostolio dydžio sprendžia civilinis teismas.

60

Sprendime turi būti nurodyta jo sudarymo laikas, teisėjų ir sekretoriaujančio pavardės, šalių ir jų įgaliotinių išvardymas, bylos uždarymas ir sprendimas. Motyvuose turi būti nurodyti esminiai bylos sprendimo pamatai, o ypatingai išaiškinimas teisinių normų ir jų nurodymas.

Sprendimą pasirašo jį padariusieji teisėjai.

Jei kurie iš teisėjų negalėtų pasirašyti sprendimo, tai pirmininkaujantis nurodo priežastį.

61

Sprendimą kartu su motyvais pirmininkaujantis viešai skelbia tame pačiame teisiamejame posėdy, kuriame byla buvo sprendžiama. Jeigu dėl kurių nors priežasčių sprendimas negali būti paskelbtas tame pačiame posėdy, tai pirmininkaujantis praneša, kada jis bus paskelbtas.

62

Motyvuoto sprendimo nuorašai įteikiami šalims. Sprendimo nuorašus pasirašo pirmininkaujantis ir sekretorius.

63

Administracinis Teismas savo nutarimu arba šalims reikalaujant tvarkomajame posėdy gali ištaisyti įsibrovusias sprendime rašybos arba skaitliavimo klaidas.

Apie klaidos ištaisymą Administracinis Teismas daro nutarimą.

Nutarimas apie sprendimo ištaisymą dedamas ant sprendimo originalo ir visų jo nuorašų, kurie yra išduoti.

Jei kuri iš šalių nepristatys sprendimo nuorašo ištaisyti, tai Administracinis Teismas jai įteikia naują pataisytą nuorašą.

64

Administracinio Teismo sprendimų prasmę aiškina jis pats.

65

Administracinis organas darydamas vietoj panaikintojo, naują aktą ar nutarimą turi prisilaikyti Administracinio Teismo samprotavimų, kurie išdėstyti sprendimo motyvuose.

Administracinio Teismo sprendimų įvykdymą prižiūri Ministras Pirmininkas.

66

Skundą atmetus ir pripažinus, kad skundas paduotas visai nepama tuotai Administracinis Teismas gali apie tai pranešti Teisingumo Ministrui nurodant kuris advokatas skundą surašė, jei skundas buvo advokato kaip įgaliotinio surašytas.

67

Administracinio Teismo sprendimai yra galutini.

68

Duodamas Administraciniam Teismui skundas, jo nuorašai ir papildymai, taip pat raštai, kuriais atsiimamas skundas ar prašoma pripažinti neturto teisė, nuo mokesčių atleidžiami.

69

Skundą patenkinus pilnai ar dalinai, arba jei apskūstasis administracijos organas atšauks savo aktą ar nutarimą ir byla bus panaikinta Administracinis Teismas nutaria grąžinti 32 str. nurodytą įkaitą.

Skundą atmetus skundėjo pateiktasis įkaitas tenka Valstybės Išdui, tačiau Administracinis Teismas, turėdamas omeny ypatingas bylos aplinkybes, gali nutarti grąžinti skundėjui iki pusės to įkaito.

70

Atsiėmus skundą iki bylos išsprendimo Administracinis Teismas grąžina pusę 32 str. nurodyto įkaito.

71

Šalių reikalavimai išduoti daugiau negu vieną sprendimo nuorašą arba kiti esamų byloj dokumentų nuorašai ar išrašai apmokami atitinkamu žyminiu mokesniu.

72

Nuo mokesnio yra laisvi valdžios ir jiems prilyginti organai, taipogi tie asmenys, kuriems pripažinta neturto teisė.

73

Kiekvienas fizinis ar teisinis asmuo gali prašyti pripažinti jam neturto teisę. Prašytojas turi išrodyti savo neturtą. Tuo reikalu gali pristatyti viešosios administracijos organų pažymėjimus.

Administracinis Teismas laisvas yra pripažinti ar nepripažinti beturčio teisę.

74

Šalis, kuria pripažinta neturto teisė, yra laisva nuo įnešimo 32 str. numatyto įkaito ir gali prašyti paskirti jai advokatą skundai surašyti.

75

Administracinio Teismo pirmininkas pripažintai turinčio neturto teisę šaliai advokato paskyrimo reikalu kreiptis į Apeliacinių Rūmų Pirmininką, kuris ir skiria skundai surašyti advokatą.

Prašymas skirti advokatą turi būti pateiktas ne vėliau kaip 14 dienų prieš pasibaigiant 29 str. nurodytam terminui.

76

Advokato paskyrimas neturto teisę turinčiai šaliai yra lygus įgaliojimui.

77

Administracinio Teismo pranešimai įteikiami šalims Civ. Teisenos įstatyme nustatyta tvarka.

78

Jeigu skundas ar kiti raštai paduodamas keleto asmenų, tai pranešimai siunčiami asmeniui, kuris bus nurodytas skunde. Nesant gi nurodymo kam siųsti pranešimai pastarieji siunčiami vienam iš pasirašiusių skundą.

79

Šalys arba jų įgaliotiniai turi pranešti apie savo gyvenamos vietos pakeitimą. Jeigu dėl nesuradimo pakeitusios savo gyvenamąją vietą šalies pranešimų įteikti nebūtų galima, tai Administracinio Teismo Pirmininkas įsako pranešimą iškabinti Administracinio Teismo patalpose. 14 dienų praėjus pranešimas skaitosi įteiktu.

80

Jei skundėjas, paduodamas skundą, gyvena užsieny arba užsienin persikelia gyventi bylos eigos metu, tai privalo nurodyti vietą krašte, kur būtų galima siųsti pranešimus. Priešingu atveju taikomas 79 str. nuostatas.

81

Visais kitais atvejais, kurie liečia pranešimų įteikimą, taikomi Civilinės Teisenos įstatymo nuostatai.

82

Numatytų šiame įstatyme terminų apskaičiavimas daromas pagal Civ. Teisenos įstatymo nuostatus.

83

Skundėjui praleidus skundai paduoti nustatytą terminą, šito termino atstatymo klausimą sprendžia Administracinis Teismas, prisilaikydamas Civ. Teisenos įst. Nuostatų.

Pereinamieji dėsniai

84

Visos bylos, kurios šiuo įstatymu priklauso Administraciniam Teismui, bet pagal veikiančius įstatymus bus Vyriausiajam Tribunole, šiam įstatymui įsiteisėjus perduodamos Administraciniam Teismui ir sprendžiamos pagal šio įstatymo nuostatus. Atlikti veiksmai pripažįstami atliktais teisėtai, jei jie atlikti pagal veikiančius nuostatus.

Jeigu Vyriausiasis Tribunolas šiam įstatymui įsiteisėjus jau bus paskyręs laiką toms byloms spręsti ir išsiuntinėjęs bylininkams šaukimus, tai tos bylos sprendžiamos Vyriausiojo Tribunolo veikusia prieš šio įstatymo įsiteisėjimo tvarka.

85

Už praėjusį laiką skundai dėl Valstybės Kontrolės padarytų įskaitų gali būti duodami Administraciniam Teismui, jei nuo jų padarymo datos nepraėjo daugiau kaip 10 metų.

Tokie skundai gali būti paduoti laike trijų mėnesių nuo šio įstatymo įsiteisėjimo dienos.

86

Laike vieno mėnesio nuo dienos šio įstatymo įsiteisėjimo galima duoti Administraciniam Teismui skundus šiame įstatyme nustatyta tvarka ir dėl tų aktų ir nutarimų, kurie padaryti po 1938 m. kovo 15 dienos ir jei tiems aktams ar nutarimams taikomas 1 str. nuostatai. Piniginiuose reikaluose, jei pinigai valdžios organų nėra visai dar ar dalinai išieškoti, skundai galima duoti laike vieno mėnesio, jei numatyti str. administracijos organų aktai ar nutarimai paskelbti po 1929? metų kovo 15 dienos.

KITI PRIEDAI

M. Römerio pasisakymai apie teismus, administracinį teismą ir teisėjus (nepanaudoti tekste)

*„Administraciniai teisėjai turi būti atsargūs, spręsdami bylas dėl administracinių aktų teisėtumo; per didelis sprendimų griežtumas nėra pageidaujamas, ir administracinis teismas, nustatydamas administracinio teisėtumo gaires bei stilizuodamas pačią administracinę teisę, negali išleisti iš akių daugelio valstybės reikalų. Administraciniai teisėjai, be abejo, turi būti ne tiktai teisininkai, bet ir valstybininkai.“*¹⁴³²

*„Administraciniai teisėjai turi būti kaip tik rimti valstybininkai; tatai iš jų labiau reikalaujama, negu, pvz., iš civilinių teisėjų.“*¹⁴³³

*„Administracinis teismas yra ne priešvalstybinė, ne piliečių nuo valstybės apdraudimo institucija, bet valstybinės funkcijos ir jos reikalų centras. Valstybė yra suinteresuota, kad administracijos veikla būtų tiksli, aiški, kategoringa, kad visi jos aktai turėtų vieną rikiuotę, kad įvairūs administracijos organai ir įvairūs įvairių jos organų aktai laikytųsi valstybės leidžiamąjo įstatymo, kad būtų pašalintas tasai netvarkos, neaiškumo ir palaido chaoso veiksnys, kurį sudaro faktas, jog jokios vieningos, aiškos, tiksliai stilizuotos įstatymų interpretacijos nėra, ir kiekvienas organas įstatymą interpretuoja, kaip jam patiks ir kaip jis nusimano, kad normatyvinė įstatymų leidžiamoji valstybės veikla nebūtų transmisijų chaose apgadinama, o gal ir iškreipama arba sabotuojama, kad pagaliau valstybės veikla būtų racionalizuota ir kategoringa, o ne priklausanti nuo įvairiausių nuožiūrų.“*¹⁴³⁴

„Tad teismas – ginčų arbitras – yra socialinės taikos kūrėjas. Tačiau mūsų gdynės civilizuotoje valstybėje valstybinė teismo funkcija yra dar svarbesnė, nes, be to savo esminio – taikos tarnybos – pobūdžio, teismas turi dar vienos ypatingos reikšmės: jis ne tiktai nustato taiką, bet ir apsaugo teisės normų veikimą; jis valdo teisės sankcijas, jis sudraudžia neteisę, jis jo nustatomi socialinei taikai suteikia teisinės taikos požymį. Jis yra įstatymo gyvybės funkcija. Be jo ir būtent be to teisės sankcionavimo darbo, kuris yra žymus mūsų gdynės teisme – valstybė būtų buvusi tiktai policinės taikos

¹⁴³² Römeris, M. Administracinio teismo įstatymo projektas. *Židinys*, 1940, Nr. 5-6, p. 573.

¹⁴³³ *Ibid.*, 575.

¹⁴³⁴ *Ibid.*, 575.

*organizacija, kurioje gaivališkas anarchinis stipresniųjų individų ir grupių schematas būtų pakeistas valdančiųjų įsakymų schematu. Mes, teisininkai, neatsižvelgiant į tai, kur ir koks teisės darbas kiekvienam mūsų tenka dirbti, aiškiai nusimanome, kad kertinis teisinės tvarkos akmuo – tai teismas. Tai yra pamatas, kuriuo remiasi bet kuris teisės ir įstatymo vaidmuo valstybėje. Stiprinti teismą, kalti jo autoritetą, saugoti tarnybinę teisėjų nepriklausomybę, išplėsti teismo funkciją tomis teismo lytimis, kurios pas mus dar iki šiol nėra pilnai sutvarkytos arba net visai nėra sudarytos – aš turiu omeny kasacinį teismą, kuris pas mus dar nėra užbaigtas tvarkyti, ir administracinį teismą, kurio mes dar visai neturime ir be kurio mes policinės valstybės negalėsime pakeisti teisine tikrąja prasme – visa tai mums, teisininkams, rūpi visiems lygiai. Tai yra mūsų pageidavimai, tai yra ir turi būti mūsų visų obalsiai.*¹⁴³⁵

¹⁴³⁵ Ištrauka iš M. Römerio kalbos teismų dešimties metų sukakties proga apylinkės teisme. Žr.: Römer Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. gruodžio 18 d.). LMA-VB RS, f. 138-2258, l. 487.

1 Lentelė „Kvaziadministracinės justicijos institucijos Lietuvoje 1917–1940“

Seimo komisijos		Vykdomosios valdžios institucijos		Teismai
1917–1918	Lietuvos Valstybės Tarybos skundų komisija	1920–1928	Ministerijų juriskonsultų komisija	Vyriausiasis Tribunalas Civilinis skyrius (nuo 1919), Klaipėdos krašto skyrius (1933–1939)
1918–1920	Lietuvos Valstybės Tarybos neteisėtiems valdžios darbams ištirti komisija	1928–1940	Valstybės Taryba	Apygardos teismas
1920–1922	Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisija	»Erzacadministraciniai“ teismai (įvairiu laiku 1918–1940)		Taikos teisėjai, nuo 1933 m. – apylinkių teismai
1922–1927	Seimo skundų ir peticijų komisija	Žemės tvarkymo komisijos, darbo pajamų mokesčio komisijos, skolų gražinimui reguliuoti komisijos. Ministrų kabinetas, vidaus reikalų ministras, darbo ir socialinės apsaugos ministras, finansų, prekybos, pramonės ministras, krašto apsaugos ministras. Komisija dėl valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų, darbo inspektorai, Vyriausioji butų sekvestro komisija, mokesčių komisijos, žemės rūšiavimo komisijos, naujokų komisijos, karinės prievoles komisijos, naujokų sveikatos tikrinimo komisijos, karinės prievoles skundų komisijos, Karių pensijoms skirta komisija, Nekilnojamojo turto nusavinimo įkainojimo komisija, statybos komisijos, Pilietybės komisija (vėliau – Pilietybės teisių pripažinimo komisija), komisijos draugijų reikalams, specialios medicininės komisijos prie Sveikatos departamento, Vyriausioji tarifų taikymo komisija, Komisija dvigubo mokesčio apdėjimui šalinti prie Finansų ministerijos, valstybės tarnautojų sveikatai tikrinti komisijos, Kalinių buities palengvinimo komisija, Savivaldybių departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos (vėliau – Savivaldybių reikalais skundams svarstyti komisija prie vidaus reikalų ministro), Prekybos ir pramonės rūmų prezidiumas, Minimalioms sklypų apstatymo normoms nustatyti miestuose komisijos, rinkimų komisijos.		
1936–1940	Seimo peticijų komisija			

2 Lentelė „Administracinio teismo istorija dokumentuose“

Chronologine tvarka

1918 m. balandžio 26 d.	Lietuvos Valstybės Tarybos protokolinis nutarimas dėl komisijų sudarymo
1919 m. kovo 8 d.	Įstatymas apie savivaldybių privalomų įsakymų leidimą ir pildymą (3 straipsnis)
1919 m. spalio 10 d.	Savivaldybių įstatymas (99–103, 121–124, 149–152 straipsniai)
1920 m. kovo 10 d.	Ministerijų juriskonsultų komisijos statutas (3 straipsnio pastaba)
1920 m. liepos 7 d.	Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisijos statutas (2 straipsnis)
1920 m. rugsėjo 21 d.	Paliepimas apie pertaisymą vyriausiosios Klaipėdos krašto valdžios
1920 m.	1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos projektai
1922 m. rugpjūčio 1 d.	Lietuvos Valstybės Konstitucija (18, 19, 68, 72 straipsniai)
1923 m. rugpjūčio 17 d.	Instrukcijos Dėl bylų padavimo Ministerijų juriskonsultų komisijai tvarkos
1925 arba 1926 m.	Teisingumo ministerijos parengtas administratyvinėms byloms teismo įstatymo projektas
1926–1929 m.	Savivaldybių įstatymo projektai
1928 m.	Ministerijų juriskonsultų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo projektas
1928 m. gegužės 15 d.	Lietuvos Valstybės Konstitucija (54 straipsnis)
1928 m. rugsėjo 21 d.	Valstybės Tarybos įstatymas (3 straipsnis)
1928 m. spalio	Valstybės Tarybos statuto projektas
1930 m.	Vietos savivaldybės įstatymo projektai
1931 m.	Teismų santvarkos įstatymo projektas
	Vietos savivaldybės įstatymas (39, 65, 67, 117, 119, 206, 257–260, 303–327 straipsniai)
1932 m.	Administracinio teismo įstatymo projektas
1933 m. rugsėjo 15 d.	Teismų santvarkos įstatymas (22 straipsnio 2 punktas, 24 straipsnis)

iki 1935 m.	Statutinio Teismo įstatymo projektai bei visas su tuo susijęs teisės aktų paketas
1935 m.	Klaipėdos krašto administracijos sprendimams skūsti įstatymo projektai
1935 m. kovo 13 d.	Statutinio Teismo įstatymas (13 straipsnio 3–5 punktai)
1936 m.	Valstybės kontrolės organų nutarimams skūsti įstatymo projektas
1936–1937 m.	1938 m. Lietuvos Konstitucijos projektai
1938 m. vasario 11 d.	1938 m. Lietuvos Konstitucija (104, 128 straipsniai)
1938 m. birželio 25 d.	Įstatymas apie Klaipėdos krašto Administratyvinio Teismo su-tvarkymą
1937–1940 m.	Per dešimt Administracinio teismo įstatymo projektų
1918–1940 m.	Per trisdešimt specialių įstatymų, kuriuose numatyta administra-cijos veiksmų teisėtumo kontrolė

3 Lentelė „Administracinis teismas tarpukario teisės moksle“

Lietuvoje	
1922 m.	M. Rōmerio straipsnis „Vietos savivaldybės“
	Teisininkų draugijos Konstitucijos projektas, kiek jis liečia Teismą
1924 m.	Z. Toliušio vieša paskaita apie administracinę justiciją
	Z. Toliušio straipsnis „Latvijos teismai“
1925 m.	V? straipsnis „Administracinių teismų belaukiant“
1926 m.	A. Tamošaičio straipsnis „Austrijos konstitucijos teismas“
	X. „Administracijos veiksmų kontrolės klausimu“
1927 m. rugsėjo 15 d.	M. Rōmerio viešoji paskaita „Teisinės valstybės organizacija“
1927 m. gruodžio 16 d.	M. Rōmerio monografija „Administracinis teismas“
1928 m.	M. Finkelšteino straipsnis „Administracinis teismas“
1929 m.	M. Rōmerio straipsnis „Valstybės Taryba“
1930 m.	M. Rōmerio paskaitų „Valstybinė teisė“ stenogramos
1931 m.	M. Rōmerio monografija „Konstitucinės teisės ir teismo pasieniuose“
	A. T. Klimano straipsnis „Estijos administracinis teismas“
1932 m.	M. Rōmerio aiškinamasis raštas Administracinio teismo įstatymo projektui
	V. Burkevičiaus straipsnis „Klaipėdos Krašto teisingumo žinybos“
	I. Zerdino diplominis darbas „Administracinis teismas Austrijoje“
1933 m.	A. Jakobo „Policijos teisės vadovėlis“
1934 m.	J. Robinzono „Klaipėdos krašto konvencijos komentaras“
	J. Bylos straipsnis „Žinios apie Estijos teismus ir teisinius žurnalus“

1937 m.	M. Rōmerio „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos“
	K. Račkausko straipsnis „Lietuvos administracinio teismo pradai“
	V. Fridšteino straipsnis „Dėl administracinio teismo Lietuvoje“
	A. Hessės straipsnis „Apie teisinę valdymo kontrolę“
	V. Domeikos straipsnis „Švedijos ir Suomijos teismų santvarkos bruožai“
1938 m.	A. Mestrė straipsnis „Prancūzijos Valstybės Taryba“
	V. Fridšteino straipsnis „Valstybės atsakomybė už nuostolius, padarytus valdininkų neteisėtais veiksmais“
	Straipsnis žurnale „Teisė“ apie 1938 m. Administracinio teismo įstatymo projektą
	K. Narkevičiaus diplominis darbas „Administracinis teismas ir jo pradai mūsų įstatymuose“
	M. Rōmerio 1938 m. lapkričio 11 d. pranešimas „Rotary“ klube apie administracinį teismą
1939 m.	J. Undraičio straipsnis „Administracinio baudimo aktualijos“
1940 m.	M. Rōmerio straipsnis „Administracinio teismo įstatymo projektas“
	M. Klimkaičio straipsnis „Policijos teisės ir pareigos“
1923–1940 m.	M. Rōmerio pastabos apie administracinį teismą jo dienoraščiuose
Išivijoje	
1946 m.	V. A. Dambrava „Grundzüge des Verwaltungsverfahrens“ (administracinės procedūros)
1954 m.	K. Šidlausko straipsnis „Administracinio teismo problemos“
	J. Kairio straipsnis „Kai kurių teisinių problemų išvakarėse“
1957 m.	K. Šidlausko straipsnis „Apie JAV administracinių teismų procesą“
1958 m.	K. Šidlausko straipsnis „Piliečių saugojimas nuo valdžios sauvio (trumpas Europos ir JAV teisės sistemų palyginimas)“
1964 m.	M. Masiulio, K. Šidlausko, K. Avižonio tekstas apie administracinį teismą. Lietuvių enciklopedija. Trisdešimtas tomas
1967 m.	M. Račkausko knyga „Lietuvos konstitucinės teisės klausimais“
1987 m.	Šidlausko straipsnių rinkinys „Svarstybos visuomeniniais ir teisiniais klausimais“

Monografijoje naudojamų nuotraukų sąrašas

1. Ministrų kabineto kanceliarijos 1920 m. sausio 16 d. raštas finansų, prekybos ir pramonės ministrui. Lietuvos centrinio valstybės archyvo nuotrauka. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 104, l. 25.
2. Ministerijų juriskonsultų komisijos 1927 m. sausio 25 d. protokolo išrašas. Lietuvos centrinio valstybės archyvo nuotrauka. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 544, l. 40.
3. Fragmentas iš M. Römerio dienoraščių. Römer Michał, Dziennik 1936–1938 (1937 m. spalio 18 d.). Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyriaus nuotrauka. VUB RS, f. 75-MR12, l. 285.
4. Fragmentas iš M. Römerio dienoraščių. Römer Michał, Dziennik 1938–1941 (1939 m. spalio 24 d.). Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyriaus nuotrauka. VUB RS, f. 75-MR13, l. 151.
5. Z. Toliušio rankraščio „Lietuvos teisė ir administracija“ fragmentas apie administracinę teismą. Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyriaus nuotrauka. LMAVB RS, f. 219-36, l. 40.

SUMMARY

In interwar Lithuania, the issue of the administrative court was ambiguous. Some lawyers (M. Römeris, A. Merkys, etc.) claimed that there was no administrative court in Lithuania, and it was vital to establish it while others (S. Šilingas, A. Voldemaras, etc.) were convinced that it was functioning and there was no need to set it up. The former explained that the competence of the Supreme Tribunal to review the legality of the actions of certain entities, embodying only the attributive function of the administrative court and the random quasi-control of administrative acts, was insufficient and did not guarantee legality in the state because complaints were often dealt with by the same people who received them. Moreover, there was no single institution that would interpret the law in the same way. The latter avoided the establishment of an administrative court in Lithuania due to political convictions or doubts about the qualifications of the young country's lawyers, since they did not want the judicial authorities to interfere in the affairs of the administration, as well as due to the lack of legal education and knowledge of administrative justice and administrative law in general.

From the present perspective, it must be stated that in interwar Lithuania the administrative court did not function either as a separate judicial institution or as a division of a court of general jurisdiction. However, some efforts were made to establish such a court. In Lithuania, certain institutions were established the purpose of which in one way or another was related to the review of the legality of the activities of public administration (officials). That was imperative because in the young state that had just declared its independence there was no clear understanding of the rule of law, public law, administrative law, and its principles, which were still being formed in Western and Central Europe. Thus, in Lithuania, the illegal treatment of people by officials was frequent. Hence, politicians had to think of institutions that would be obliged to monitor and investigate people's complaints about the behavior of officials.

However, an administrative court was not established. There were attempts to replace it with other institutions – the Seimas Complaints Commissions, the Commission of Legal Advisers of the Ministries, or the Council of State. But all those institutions were not equivalent to an administrative court. They did not have sufficient legal instruments to monitor the legality of administrative acts. From the outset, it was not intended that the legislature would lose the function

of disciplining the legitimacy of the administration, eventually it was not desired for the courts to interfere in the affairs of the administration. Some politicians were convinced that for a newly recovered state facing economic problems, complicated foreign policy (due to the Klaipėda region and the Vilnius region), the establishment of an administrative court was merely the whim and luxury for lawyers. Other politicians contended that an administrative court in Lithuania was functioning and that there was no need to establish another judicial institution. They had in mind the competence of the Supreme Tribunal to hear disputes concerning the legality of acts adopted by some ten institutions and officials, as well as three commissions of a judicial nature, in which at least one member was a judge. M. Römeris called such supervision of the legality of administrative acts “microscopic”¹⁴³⁶. Indeed, such a system of administrative justice institutions in Lithuania did not ensure the legality of administrative acts.

All these questions form a rich history of the administrative court in interwar Lithuania, which is studied in detail in this monograph. The book is comprised of three parts: the first one reviews the institutions that were similar to an administrative court in their competence; the second one analyzes legal acts and draft laws in which the control of the legality of administrative acts had been established or was intended to be established; and in the third one the scientific doctrine of administrative justice in interwar Lithuania is researched, as well as the journalistic articles of practitioners, mostly civil servants, and the attitude of students to the administrative court are reviewed. The analysis of these three aspects – institutions, legal acts, and doctrine – helped to achieve the goal of the research: to comprehensively reveal the history of the administrative court in interwar Lithuania.

From the present perspective, the issue of the administrative court in interwar Lithuania has not been sufficiently analyzed. The research of M. Maksimaitis, A. Andruškevičius, J. Paužaitė – Kulvinskienė, B. Pranevičienė, S. Šedbaras, A. Dzegoraitis, and D. Urbonas should be mentioned. However, in these studies the issue of the administrative court was examined in a fragmentary way, usually only by mentioning the administrative court, without a more detailed analysis of the draft laws of the Administrative Court, the circumstances of their preparation, or M. Römeris’ monograph “Administrative Court”. On the other hand, this is understandable as none of the studies was devoted exclusively to interwar issues of administrative justice. However, several works should be mentioned separately – these are the articles written by M. Maksimaitis, A. Andruškevičius, J. Žilys, and K. Lapinskas. Some scholars did not study the issue of the administrative court, but other aspects related to our topic, for instance, the analysis of the State Council by V. Andriulis and M. Maksimaitis, the research of legal and

¹⁴³⁶ Römeris Mykolas, „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Židinys* 5/6 (1940): 561.

historical prerequisites of the Constitutional Court by J. Žilyš, the assessment of the problems of the interwar Seimas Petitions Commission by G. Kalinauskas, or the review of the status and activities of Ministries' Legal Advisers Commission by M. Maksimaitis.

The author of this text has been interested in administrative law in interwar Lithuania for several years and has presented several publications. Some of them deal exclusively with the issue of the interwar administrative court, some analyze other issues of the judicial institutions but relate to judicial review of the legality of administrative acts, while in some publications the history of the administrative court is studied through interwar studies of administrative law.

However, the articles of both the author and other scholars do not reveal the entire history of the administrative court in 1918–1940. The author proposes to fill the current scientific gap in the history of Lithuanian administrative law with this monograph.

The principal sources revealing the history of the administrative court in 1918–1940 were the research of that time, especially thorough and professional research of M. Römeris, transcripts of the Seimas, jurisprudence of the Supreme Tribunal, legal acts, the press of that period, or archival data. Thus, the scientific foundation of the book consists of the material of fourteen funds stored in the Manuscript Departments of the National Central State Archives of Lithuania, Martynas Mažvydas National Library, the Wróblewski Library of the Lithuanian Academy of Sciences, Vilnius University Library, over one hundred and thirty legal acts, over sixty cases of the Supreme Court, over one hundred and forty scientific publications, etc.

The drafts of the Law on the Administrative Court stored in the funds of the Römeris family acts of the Manuscripts Division of the Wróblewski Library of the Lithuanian Academy of Sciences, and the Central State Archive of the Republic of Lithuania are of the greatest value. Unfortunately, not all of them were found. In total, over ten of them were drafted in interwar Lithuania. However, after a search that lasted for almost three years, the author was able to find three draft laws on the Administrative Court and several fragments of the draft. One of them was prepared by M. Römeris in 1932; the second, presumably, was prepared in 1937 by the Seimas' commission for drafting the Law on the Administrative Court led by A. Merkys; and the third was possibly drafted in 1940 by the same commission. The fragments are believed to have been compiled in 1937. Even though more draft laws could not be found (perhaps because they simply did not survive), other drafts were witnessed by contemporaries in scientific or journal articles, and this helped to reconstruct the content of the 1938 draft. All the found draft laws have been made public for the first time. They can be found in the documents attached to this book.

Why should the draft laws on the interwar Administrative Court considered to be of the greatest value within the framework of the study of this monograph?

Primarily because they revealed how the lawyers of that time took a deep and thorough interest in the function of the administrative court in the world, they were explaining the experience of the European countries in which the administrative court was established. Secondly, during the preparation of the draft law on the Administrative Court, for the first time in Lithuania professional institutes of administrative law, such as administrative acts, principles of administrative law, were professionally debated to eliminate the cases of abuse of power in Lithuania. Thirdly, the drafting of the Administrative Court Law gave rise to substantive discussions on issues such as the requirements for candidates for judges of the Administrative Court, the grounds for their appointment and dismissal (the latter, by the way, remained unspecified), the nature of the competence of the administrative court, the grounds for annulment of the administrative act, the meaning of the illegal administrative act, as well as the organizational status of the administrative court. Fourthly, the need to draft the Law on the Administrative Court was dictated by the reality itself, which forced lawyers, politicians, and public figures of that time to collect, systematize and publicize information on the problems of control of the legality of administrative actions and loopholes in legal acts. The interwar petitions and complaints commissions of the Seimas made the largest contribution there.

The author considers M. Römeris' diaries to be no less valuable. The information provided in them helped to better understand the historical, political, and cultural context of the events of that time, the attitudes of lawyers towards administrative justice, their doubts, M. Römeris' own ideas, his exaltation in the hope that the administrative court would be presently set up, and his frustration with the fading of that hope. Furthermore, the diaries helped to reveal the circumstances of the drafting of the Law on the Administrative Court, the process of writing the most fundamental and significant monograph at that time "The Administrative Court", its author's thoughts, emotions, fears, doubts about the work that was very important to him. It should be emphasized that most of the excerpts from the diaries used in the monograph have been translated into Lithuanian for the first time and are being referred to for the first time in this type of research.

No less valuable are the other works of M. Römeris, which were used in writing the monograph. This was done not only because he was the only one to thoroughly analyze administrative justice but also because he did it so professionally, relying on primary sources, to understand the origin and significance of each aspect of administrative justice.

While writing this monograph, the author faced several challenges. One of them was already mentioned – the search for draft laws of the Administrative Court and at least a minimal reconstruction of those not found or not surviving. The second challenge was the search for the administrative cases examined by the Klaipėda Regional Division of the Supreme Tribunal, which, unfortunately,

could not be found. It was possibly due to the fact that this court did not happen to examine the decisions made by the Klaipėda Regional Administrative Court regarding the complicated relations between the courts of the Region and Greater Lithuania. The third one was the fact that the reconstruction of the activities of the Complaints Commission of the Council of State of Lithuania and the Commission for the Investigation of Illegal Government Work was hampered by the persistence of poor information. The fourth challenge was the search for the jurisprudence of the Supreme Tribunal. Not all files have survived; therefore, sometimes not only the original files were used, but also their unofficial publications or quotations left by contemporaries in special purpose magazines. The fifth one was legal terminology. During the interwar period, Lithuanian administrative law was just beginning to take shape. It was therefore not surprising that legal terms were missing or had a different meaning. For instance, M. Römeris pointed out that legal terminology was not developed yet¹⁴³⁷. There was a problem with the use of terms when writing the monograph. Therefore, the monograph does not always use the terms of modern administrative law, for instance, a civil servant or an officer is called an official, i.e., as it was done in interwar Lithuania, because the concept of a civil servant differed from the concept of an official. Furthermore, the author uses the term “administrative entity” in some places, although in interwar Lithuania this term was unknown, and the words “administrative body”, “government administrative body”, “body of the Region”, “local municipal bodies”, etc. are used instead. In some cases, however, the author uses modern terms. For instance, contemporaries did not distinguish between an individual and a normative administrative act, so the word order, proclamation, ruling, decision, which is often used in legal acts, could mean both. The draft laws of the Administrative Court already used more explicit terms, but some of them needed modern equivalents. For example, the applicant was called the complainant, the defendant was the opponent of the complaint, the violated or disputed right – a legal matter obtained or an obligation imposed without a legal basis, legal circumstances – legal ideas, stamp duty – administrative collateral, feedback – explanations, public interest – public matter, parties – litigants, preparatory hearing – administrative hearing, evidence – knowledge, documents, a normative administrative act – general decision, individual administrative act – individual ruling, defendant – appealed authority, legal person – legal individual, elimination of deficiencies – correction of deficiencies, termination of the case – dismissal of the appeal, decision of the parties’ requests – preliminary questions, pre-trial questions, stage of questions during the court hearing – dispute, etc. The sixth challenge was that while writing the author had to face not only the lack or otherness of legal terms but also a different understanding of the

¹⁴³⁷ Römeris Mykolas, *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. I dalis (Kaunas: Spindulys, 1937), 226.

law itself, its principles, for instance, not all contemporaries understood how the actions of the administration could be reviewed not by the administration itself but by a court, completely independent of it; not everyone understood the meaning of abuse of power, exceeding powers, distortion, or the meaning of legality.

With this work the author was seeking to collect, systematize and summarize the scattered information about the history of the administrative court in interwar Lithuania. We hope that this book will be useful for judges of Lithuanian administrative courts, civil servants, legal scholars, students of social sciences and humanities and will serve as an ideological basis for Lithuanian administrative justice, filling an obvious gap in Lithuanian historical literature on administrative law.

ASMENVARDŽIŲ RODYKLĖ

- Aleksa Izidorius 43
Aleksa Jonas Pranas 167
Aleksandravičiaus Pranas 202
Aleliūnas Tadas 38
Andrašiūnas Ksaveras 43
Andriulis Vytautas 18, 75, 81, 410
Andruškevičius Arvydas 17, 410
Avižonis Konstantinas 295
- Bargeton 118
Barkauskas Pranas 43, 178
Bartelmi Žozefas (*Barthelemy* Jospeh) 288
Bartkus Stasys 241
Baumgartenas Aleksandras Gottliebas (Baumgarten Alexander Gottlieb) 299
Beržinskas Viktoras 39
Bieliackinas Simonas 51-52, 136
Bielinis Kipras 140-141
Bikinas Juozapas 43
Byla Jurgis 75, 217-218, 220, 307
Birmontienė Toma 22
Biržiška Vaclovas 204, 206, 272, 317
Bistras Leonas 310
Biuchleris Oskaras 269
Bizauskas Kazimieras 24-25
Blackstounas Viljamas (Blackstone William) 278
Bobinaitė Asta 35
Bodenas Žanas (Bodin Jean) 275
Bonaras Roger (Bonnard Roger) 288
Borchartas Endrius 118
Bruzdeilinas M. 123
Bukovskis Vladimirs 14
Bulota Andrius 216-217
- Burkevičius Vilhelmas Žanas 52, 109, 124, 308
Butkus Petras 39
- Ceccarini Cristina 13
Cechlin Erikas Vilhelmas 116
Ciplijauskas Liudas 71, 168
- Čaplikas Julius 204, 220
Čepinskas Vincas 139-140
Čerkas P. 51
Černius Jonas 219
- Dagelis Jonas 41
Dagilis Juozapas 39
Dailidė Pranas 43, 202
Daisis Albertas Venas (Dicey Albert Venn) 288
Dambrava Vytautas Antanas 308
Darevskis-Veryha Antanas Ignas 48, 51
Dargis J. 52
Daugailis J. 102
Daukšys Jurgis 39
Deviatnikovaitė Ieva 18, 107, 114, 117, 123, 179, 183-184, 268, 309, 317
Didro Deni (Diderot Denis) 278
Dišlers Kārlis 14
Diugi Leonas (Duguit Léon) 275, 283, 288
Domeika Vladas 307
Drungilienė Gita 22
Dziegoraitis Algimantas 17, 410
- Endziulaitis Antanas 42
Esmenas Adhémarras (Esmein Adhémar) 275, 288-289

- Finkelšteinas Mauša 15, 136, 302
 Finkelšteinas Ozeris 36, 40-41
 Fridšteinas Viktoras 15, 52, 75, 86, 90, 97,
 105-106, 216-218, 300, 302-304, 308,
 328
 Galdikienė Magdalena 42
 Galinis Vincas 42
 Galvanauskas Ernestas 48
 Galvydis Pranas 43
 Garneris Džeimsas (Garner James W.) 288
 Gylis Mykolas 43
 Graužinis Kazimieras 52
 Grinius Kazys 34, 274
 Grocijus Hugas (Grotius Hugo) 278, 288
 Hesse Antanas 307
 Hobsas Tomas (Hobbes Thomas) 278,
 288
 Jablonskis Konstantinas 269
 Jagštaitis Maksas 42
 Jakimavičius Jonas 43, 202
 Jakobas Antanas 52, 78-79, 91, 239-242,
 255-256, 258, 260-264, 280, 307
 Jakštas Jurgis 42
 Jankūnaitė V. 143
 Janulaitis Augustinas 51-52, 128, 272-
 274, 297, 318
 Jarukaitis Irmantas 22
 Jelinkas Georgas (Jellinek Georg) 275,
 288
 Jelistratov Arkadij Ivanovič 288
 Jėzas Gastonas (*Jėze Gaston*) 283
 Jonušas Romualdas 241
 Josiukas Petras 38
 Kairys Juozas 316
 Kalacs Jānis 14
 Kalinauskas Gintaras 18, 411
 Kalnietis Vincas 51-52, 71, 159, 161-164,
 168
 Kardelis Jonas 38
 Kaveckas Vladas 43
 Kerpė Petras 52
 Kinderis Rudolfas 42
 Kliimann Artur-Töleleid 309
 Klimas Petras 118
 Klimkaitis Martynas/ Mikas 308
 Knyt Agnieszka 22
 Koscialkauskis M. 167
 Kriauciūnas M. 80
 Kriščiukaitis Antanas 52, 128, 168, 181,
 297
 Krivickas Domas 123, 212
 Kudirka Jonas 202
 Kuzminskas Povilas 42
 Kviklys Mečislovas 43
 Laferjeras Eduardas (Laferrière Édouard)
 283, 288
 Lapinskas Ignas 39
 Lapinskas Kęstutis 18, 410
 Laucius Kazys 80, 239, 242-243
 Leonas Petras 52, 128, 222, 243, 245, 290
 Liepaitė Inga 22
 Lingėnas J. 179, 237
 Lokas Džonas (Locke John) 278
 Lolmė Žanas Lui de (*Lolme Jean-Louis*
 de) 278
 Lozoraitis Stasys 110, 114, 116, 182
 Lukas V. 51-52
 Mablį Gabrielis Bono de (Mably Gabriel
 Bonnot de) 278
 Mackus Feliksas 212
 Mačys Vladas 51-52, 69, 272
 Maksimaitis Mindaugas 16-18, 51-52, 68,
 70, 72, 124, 147, 152, 161, 165, 200,
 257, 274, 410-411
 Marcinauskas Stasys 265
 Masiulis Bolesovas Jonas 52, 123, 152,
 159, 161, 164-165, 168, 295
 Mašalaitis Vincas 110, 152, 182
 Mašiotas Jonas 157, 175-176
 Maurukas Juozas 43
 Mažuika Martynas 240
 Merkys Antanas 19, 42-45, 52, 74, 93-
 94, 105, 110, 115, 117, 157, 177-178,
 199-206, 211-216, 218-221, 321, 326,
 409, 411
 Mestrė Achille 212, 299, 306, 309, 316

- Miknys Rimantas 22
 Mironas Vladas 215
 Monteskjė Šarlis Liudvikas (Montesquieu Charles Louis) 278
 Murka J. 316
 Musteikis Ignas 251

 Nargelevičius Domininkas 52, 272-273
 Narutavičius Stanislovas 24-26
 Natanavičius S. Š. 319
 Nezaras Henris (Henry Nézard) 283
 Narkevičius Konradas 15, 37, 47, 64, 70, 72, 74, 85, 92, 94-95, 97, 104-106, 128, 136, 156-157, 186, 194, 237, 239-240, 262-264, 319-320, 328

 Ochimowski Feliks 288
 Odry Dominykas Žozefas 109, 111
 Oleka Kazimieras 52
 Oriju Morisas (Hauriou Maurice) 275, 279, 288

 Papečkys Juozas 51-52, 71, 167, 169, 220
 Penkaitis Pranas 51
 Petisnė Gabrielis Žanas (Petisné Gabriel Jean) 107-109, 114
 Petkevičius Tadas 52, 110, 114, 182
 Petrauskas Simonas 51-52
 Petrulis Alfonsas 24-25
 Petrulis Tomas 22
 Pimpė Alfonsas 43, 178, 204, 220
 Požėla Vladas 73, 78, 80, 90-92, 104, 248
 Pranevičienė Birutė 17, 410
 Pufendorfas Samuelis von (Pufendorf Samuel von) 278
 Purėnienė Liuda 38-39
 Purickis 136
 Paužaitė-Kulvinskienė Jurgita 17, 22, 410

 Račkauskas Konstantinas 15, 74-75, 77, 97, 106, 152, 156, 199, 212, 220, 267, 305-306, 328
 Račkauskas Vytautas 36
 Raišytė-Daukantienė Aušra 116
 Ralys Kazimieras 29-31, 33-36, 38
 Raudonis Jonas 43, 202

 Raulinaitis Viktoras Pranas 105, 312
 Repčys Antanas 43
 Riešiotkinas 51-52
 Rimkus Antanas 38
 Rimkus Juozas 43
 Robinzonas Jokūbas 107-108, 120, 124
 Römer Michał, zob. Römeris Mykolas
 Römeris Mykolas (Römer Michał) 5, 13-17, 19-21, 23, 27-28, 31-32, 46-48, 51, 53, 64, 70-73, 77, 86, 105-107, 110-111, 114, 116-118, 128, 132-136, 138-139, 141-145, 147-151, 156-164, 166-171, 174-175, 182, 184-187, 189-190, 194, 199-201, 205, 211-213, 215-218, 220-224, 232-238, 244-247, 253, 255, 257, 267-300, 302, 316-318, 321, 326, 328, 401-402, 409-413
 Rozenbaumas Simonas 128
 Ruso Žanas Žakas (Rousseau Jean-Jacques) 275, 278, 288
 Ruzveltas Franklinas Delanas (Roosevelt Franklin Delano) 156
 Ruželytė Ona 315

 Sadauskas Justinas 43, 202
 Saengeris A. 299
 Sakalauskas Juozas 42, 110, 182
 Sawicki Jan 257
 Sidzikauskas Vaclovas 211-212
 Sjejesas Emanuelis Žozefas (Sieyès Emmanuel Joseph) 278
 Skipitis Rapolas 52, 148
 Sládeček Vladimír 13
 Sleževičius Mykolas 146
 Smetona Antanas 68, 156, 182, 274
 Smilgevičius Jonas 24, 26
 Soloveičikas Maksas 128
 Sorelis Žoržas (Sorel Georges) 288
 Stabsas Viljamas (Stubbs William) 288
 Stancienė Dalia Marija 22
 Stankūnas Kipras 43, 202
 Starkus Zigmas Pranas 123, 141-143, 145, 167, 220
 Statulevičius Kazys 43
 Steponaitis D. 52
 Steponavičius Julijonas 38-39

- Stravinskas Petras 316
 Stulginskis Aleksandras 25-26, 56
 Sugintas Antanas 38-42

 Šalkauskis Kazys 87, 100, 269
 Šapoka Gintaras 22
 Šaulys Kazimieras Steponas 25, 128
 Šedbaras Stasys 17, 410
 Šernas Jokūbas 128
 Šidlauskas Kazys 295, 315
 Šilingas Stasys 114, 152, 156, 159, 161-165, 169, 171-174, 185, 199-203, 321, 409
 Šlėnis M. 52
 Štencelis Brunas 30
 Šuišelis Johanas 42
 Šukys Kazys 38
 Šveikauskas S. 51-52

 Tallat-Kelpša Bronislovas 43, 202
 Tamošaitis Antanas 220-221, 308
 Tenas Ipolitas (Taine Hippolyte) 288
 Tijūnaitis Stasys 38
 Todas Alfėjus (Todd Alpheus) 288
 Toliušis Zigmas 51, 69-70, 73-74, 78, 80, 90-92, 104, 146, 248, 300-301, 307, 316, 328
 Tomoszková Veronika 13
 Tumėnas Antanas 128, 131, 140, 217-218, 297, 311

 Undraitis J. 240, 310
 Urbelis A. 52
 Urbonas Darius 17, 410

 Vaičaitis Vaidotas 22
 Vaitiekūnas J. 52
 Valavičius Antantas 42
 Vanagas Stasys 317
 Vasiliūnas B. 86
 Vazbys Stepas 80
 Veržbavičius Levas 88
 Vikeris R. 124
 Vileišis Jonas 24-27
 Vilimas Adomas 39, 41
 Viliušis Jonas 43, 178
 Vilutis Petras 80, 317-318
 Vinteleris Arturas 59
 Vlks J. 248
 Voldemaras Augustinas 41, 68, 146, 148, 164-165, 269, 321, 409
 Volteras Francua Mari (Voltaire François Marie) 278
 Vorobjovas S. 52
 Vulfas Kristianas (Wolff Christian) 288

 Zerdinas Izraelis 318

 Žakevičius Statys 204-206, 211-212, 217-218, 221, 309, 316-318
 Žilys Juozas 17-18, 410-411

„<...> monografija parengta pasitelkiant itin gausius archyvinius ir kitus mokslinius šaltinius. Darbe formuluojamos išsamios išvados, kurios <...> leidžia koncentruotai matyti visą tyrimo apimtį ir surasti atsakymą, kodėl Lietuvoje, išskyrus Klaipėdos kraštą, nebuvo įsteigtas administracinis teismas.“

Profesorė dr. Toma Birmontienė

„Neabejoju, kad ne viena iš šaltinių citata, šaltinio turinio perpasakojimas ir komentavimas/ aiškinimas sudomins recenzijos pradžioje suminėjų temų tyrėjus, inspiruos juos naujų tyrimų problemų formulavimui ir jų nagrinėjimui. Šia prasme monografija turi tarpdisciplininio tyrimo užtaisą. O tai dar labiau sustiprina darbo vertę <...>.“

Profesorius dr. Rimantas Miknys

„<...> monografija yra nepaprastai turtingas informacijos šaltinis, leidžiantis palyginti dabarties ir tų laikų realijas bei problemas <...>, priežastis, dėl kurių administracinis teismas tarpukario Lietuvoje taip ir nebuvo įsteigtas.“

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo
teisėjas dr. Irmantas Jarukaitis

„<...> gilinantis į recenzuojamą darbą autorės pasirinktais trimis aspektais, pažymėtina, kad pasirinkta tema – administracinio teismo idėja ir jos įgyvendinimas – akivaizdžiai pagrindžia šio darbo reikšmingumą ir aktualumą.“

Profesorė dr. Jurgita Paužaitė

„<...> Iki šiol Lietuvoje nebuvo tokio mokslinio darbo, kur būtų taip plačiai išnagrinėti (ir atrasti nauji) įvairūs su šia tema susiję teisės šaltiniai, neaplenkiant nei tarpukario teisės studentų diplominių darbų ar M. Römerio dienoraštyje išsakytų minčių.“

Docentas dr. Vaidotas Vaičaitis

„Autorės atliktas kompleksiškas teisės istorijos-administracinės teisės tyrimas neabejotinai yra originalus ir reikšmingas administracinės teisės instituto tyrimas, kuris <...> pateikė galiausiai išsamų, nuoseklų vaizdą apie Lietuvos administracinio teismo genezę.“

Docentas dr. Gintaras Šapoka

